ECTION-COLLECTION- -COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECT

Études

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

103-03354/

TION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-C

Études électorales

Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec - D'hier à aujourd'hui

Francine Bordeleau

On peut obtenir copie de ce document
en s'adressant au Centre de renseignements :

par courrier :

Centre de renseignements
Le Directeur général des élections du Québec
Édifice René-Lévesque
3460, rue de La Pérade
Sainte-Foy (Québec)
G1X 3Y5

par téléphone :

région de Québec : (418) 528-0422
aucuns frais : 1 888 353-2846

par télécopieur :

(418) 643-7291

par courrier électronique :

dgeq@dgeq.qc.ca

On peut également consulter le site Internet du DGE :

http://www.dgeq.qc.ca

Rédaction :

Francine Bordeleau

Coordination et direction de la production :

Monique Michaud

Collaboration à la recherche :

Bernard Bossé
Murray Caron

Soutien au traitement de texte :

Denise Tessier

Mise en pages :

John Redmond

Comité de lecture interne :

Francine Barry
Gonzague Beaulieu
Léola Charron
Lucie Fiset
Monique Michaud
Jean Chartier
Octavio Soares

Des remerciements particuliers sont adressés à monsieur Gonzague Beaulieu, de la Direction du financement des partis politiques, qui a pris le soin de valider avec rigueur et minutie le contenu de la présente étude. Merci également à madame Claire Chouinard, de la Direction des enquêtes, de la législation et des projets spéciaux, qui a fourni des statistiques fort utiles, ainsi qu'à Denis April, Benoît Coulombe et Audrey Turmel, de la même direction, qui ont relu et validé certains chapitres .

Dépôt légal - 1er trimestre 2003
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN2-550-40357-6

DGE-6350.8 (03-01)

Table des matières

Avant-propos 1

Introduction 3

1 Historique du financement des partis politiques et du contrôle des dépenses électorales au Québec 5

1.1 Des débuts du parlementarisme jusqu'à la Révolution tranquille 5
1.2 Portrait de la situation, de 1963 à 1977 9
1.3 La réforme de 1977 : un précédent international 11

2 Financement politique et contrôle des dépenses électorales : les dispositions actuelles 13

2.1 L'esprit général de la législation électorale, aujourd'hui 13
2.2 L'autorisation, ou le privilège d'obtenir du financement et de faire des dépenses électorales 14
2.3 Le financement politique 15
2.4 Le contrôle des dépenses électorales 18
2.5 Les principaux changements apportés depuis 1977 20

3 Les élections municipales 23

3.1 La situation dans les municipalités, d'hier à aujourd'hui 23
3.2 Un modèle d'harmonisation : les lois électorales municipale et provinciale 25
3.3 L'administration du chapitre XIII 29

4 Les élections scolaires 31

4.1 Au scolaire, un régime simplifié 31
4.2 Administration scolaire : de nouveaux enjeux démocratiques 34

5 Financement politique et référendums 37

5.1 Les dispositions générales de la Loi sur la consultation populaire 37
5.2 L'avènement des comités « parapluie » 39
5.3 Financement et contrôle des dépenses en période référendaire 40
5.4 Un nouveau venu dans l'arène : l'intervenant particulier 42
5.5 Le Conseil du référendum : un tribunal spécial 43

6 Le volet coercitif de la législation 45

6.1 Des pouvoirs utilisés avec mesure 45
6.2 Les principales infractions et les sanctions 47
6.3 Des enjeux et des défis pour le législateur 49

7 Le bilan du financement depuis 1978 51

7.1 Les points saillants du financement 51
7.2 Les technologies de l'information au service du citoyen 58

8 Le financement politique au Québec, au Canada et à l'étranger 61

8.1 Les contributions 61
8.2 Le financement public 65
8.3 L'expression des tiers en campagne électorale 66
8.4 La divulgation des contributions : des modèles variés 68
8.5 Financement politique : des moyens différents au service d'objectifs similaires 69

Annexe : Chronologie du financement politique 73

Références bibliographiques 77

Liste des tableaux

I Partis politiques : les sources de revenus 17
II Les contributions aux partis en 2001 17
III Dépenses électorales permises et effectuées, élections générales de 1998 19
IV Dispositions sur le financement des élections au Canada 53
V Dispositions sur le financement public 58

Avant-propos

En avril 1978, les dernières dispositions de la Loi régissant le financement des partis politiques entraient en vigueur. Adoptée à l'unanimité quelques mois plus tôt par les membres de l'Assemblée nationale au terme d'un large débat public, cette loi a permis la mise en place d'un système original et intégré de financement des partis politiques et de contrôle des dépenses électorales. Les principes fondamentaux sous-jacents à la loi – transparence et équité. Son objectif : permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques, encourager les contributions modestes et diversifiées, susciter la participation des partis et, enfin, investir le Directeur général du financement des partis politiques d'un double rôle de contrôle et d'information.

À l'occasion du 25e anniversaire de l'entrée en vigueur de la loi, le Directeur général des élections a décidé de publier la présente étude sur le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales. En retraçant l'évolution qu'a connue la législation québécoise en cette matière d'hier à aujourd'hui, cet ouvrage se veut une contribution concrète à la mieux faire connaître et à la diffusion de ses règles, de ses valeurs et de ses principes.

Introduction

Le quatrième chapitre traite du financement politique en période référendaire. Il fait l'objet du cinquième chapitre. Les particularités du régime applicable aux référendums y sont exposées, notamment les comités parapluie et les règles entourant les intervenants particuliers.

Le chapitre six est consacré au volet coercitif de la loi. Les pouvoirs du Directeur général des élections, les infractions les plus fréquentes, les sanctions imposées aux contrevenants, de même que les défis qui se posent au législateur, y sont abordés.

Le chapitre subséquent trace le bilan du financement politique de 1970 à aujourd'hui. Les données statistiques viennent, entre autres, illustrer l'évolution des contributions populaires et des allocations versées par l'État aux partis politiques.

Le huitième et dernier chapitre est consacré à la situation du financement politique au Canada et à l'étranger. Le survol effectué permet de situer le régime québécois parmi les plus rigoureux de ce monde en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

1 Historique du financement des partis politiques et du contrôle des dépenses électorales au Québec

1.1 Des débuts du parlementarisme jusqu'à la Révolution tranquille

C'est en 1792 que les citoyens du Québec votent pour la première fois de leur histoire. Le régime parlementaire de l'époque, hérité de la Grande-Bretagne, est celui que nous connaissons aujourd'hui. Or, dans ce système d'élections libres, la question financière se pose vite avec acuité. D'abord parce que les élections entraînent des dépenses considérables. Ensuite parce que les députés ne reçoivent aucun salaire. Des électeurs commencent à se cotiser afin de payer le salaire de leur futur député, mais ces souscriptions comportent bien des risques de corruption.

De 1792 à 1875, le financement des partis n'est pas réglementé, le droit de vote l'est à peine, et les abus sont légion. Les dispositions légales ne protègent pas contre l'intimidation, la malversation et la violence. Ainsi, durant la première moitié du XIX^e^ siècle, le vote est oral et public, ce qui n'assure guère le libre exercice du vote de l'électeur. Et l'absence de contrôle permet qu'en 1857, les noms de Judas Iscariote et de Jules César figurent sur les listes électorales de la Ville de Québec ! L'achat de votes se fait au grand jour tandis que des candidats n'hésitent pas à embaucher des fiers-à-bras afin de perturber le déroulement du scrutin et d'intimider les électeurs.

Dans leur ouvrage intitulé *Les mœurs électorales dans le Québec, de 1791 à nos jours*, les historiens Jean et Marcel Hamelin relatent : « La barbarie dans laquelle se déroulaient les élections provinciales suscita, à travers la province, un mouvement de réprobation. Après les élections de 1871, journaux, brochures et lettres pastorales dénoncèrent la corruption électorale. [...] La vigueur des protestations, l'ignominie même des campagnes électorales, amenèrent les politiciens à modifier sérieusement la loi des élections. »

La loi de 1875

De fait, il importe de civiliser les élections. Est donc sanctionnée, le 23 février 1875, la loi « 38 Victoria, chapitre 7 », qui s'inspire du *Corrupt Illegal Practices Act* anglais adopté en 1854. Pour la première fois au Québec, une loi traite du contrôle des dépenses électorales. Parmi ses points saillants :

- l'obligation, pour tout candidat, de faire ses dépenses par l'entremise d'un agent officiel;
- l'obligation, pour l'agent, de remettre à l'officier-rapporteur un état détaillé des dépenses d'élection accompagné de pièces justificatives;
- la publication des dépenses d'élection dans *La Gazette officielle*;
- des amendes ou des peines en cas d'infraction.

La loi de 1875 a jeté les bases des campagnes électorales modernes. Un premier recul se produit cependant en 1892, alors que le candidat n'est plus tenu de fournir un état détaillé de ses dépenses électorales.

Une loi novatrice : celle de 1895

Malgré les amendements apportés en 1892, la corruption est loin d'être éliminée. À peine trois ans plus tard, sous les pressions de l'aile réformiste du Parti conservateur, le gouvernement adopte des règles strictes en matière de financement électoral. Les grandes innovations de la loi :

- l'obligation, imposée à l'agent officiel, de tenir un état quotidien des dépenses d'élection et d'indiquer la source de ses fonds;
- surtout, la détermination d'un maximum des dépenses électorales.

Le Québec peut alors se targuer de posséder l'une des meilleures lois électorales au monde, mais celle-ci ne survivra guère. Dès 1903, le gouvernement libéral apporte des amendements majeurs qui en annulent l'essence :

- le candidat peut maintenant avoir plusieurs agents, ce qui rend plus difficile le contrôle des dépenses électorales;
- le maximum fixé aux dépenses électorales est aboli.

La fin progressive du contrôle

De 1903 à 1936, les interventions du législateur visent l'élimination progressive des mécanismes de contrôle des dépenses électorales. Dans cette dynamique, 1932 constitue une étape décisive puisque cette année-là, le candidat n'est plus obligé d'avoir un agent officiel. L'ultime coup de grâce aux règles établies en 1895 est porté par la loi de 1936, qui n'exige plus la présentation d'un état des dépenses électorales.

Dès lors, la porte est ouverte à la corruption et à la prolifération des caisses occultes. Il faut dire qu'en matière de financement, les pratiques douteuses étaient ancrées depuis des décennies. En civilisant le déroulement du scrutin, les lois avaient obligé les partis à abandonner l'intimidation au profit d'autres stratégies, comme la propagande. Mais cela coûte cher et vers 1880, déjà, puiser dans le Trésor public semble

devenu un moyen de financement commode pour les partis politiques. Du reste, ceux-ci s'accusent mutuellement de détourner des fonds publics, plusieurs scandales éclatent et les caricaturistes de l'époque s'en donnent à cœur joie. « La nouveauté ne consistait pas à utiliser, à des fins électorales, des fonds publics, mais à systématiser cette manœuvre », écrit ainsi l'historien Harold M. Angell dans *Évolution et application des lois électorales du Québec sur les finances politiques*.

À la fin du XIX[e] siècle, les riches marchands et les gros entrepreneurs contribuent aux caisses des partis en échange de contrats et autres privilèges. Au cours des années 1930, ce phénomène ne fera que s'amplifier. Les personnes morales que sont les entreprises, les associations, les syndicats et les groupes de pression se mettent à jouer un rôle de plus en plus important dans le financement des caisses des partis.

Des partis financés par les personnes morales

À la faveur des années 1930 se perfectionne un système de « taxation » semi-officielle dont le but est de procurer des sommes substantielles à la caisse électorale et à l'organisation du parti au pouvoir.

Cette taxation prend deux formes. La première concerne les permis que l'administration provinciale peut, à sa discrétion, accorder ou refuser. L'obtention d'un tel permis peut même être liée à une contribution à la caisse électorale du parti au pouvoir. En période électorale, le détenteur du permis doit verser une autre contribution afin d'éviter de se le voir retirer.

La seconde forme de taxation consiste en des « ristournes ». En vertu de cette pratique, les achats du gouvernement sont majorés au prix fort, bien supérieur à la normale; en contrepartie, les fournisseurs doivent remettre au parti au pouvoir la différence entre le prix de vente réel et celui qui leur est facturé.

Ces méthodes permettent au parti au pouvoir de s'autofinancer. Disposant ainsi de moyens financiers largement supérieurs à ceux de ses adversaires, il peut s'adonner à une propagande électorale quasi impossible à contrer et dès lors espérer se maintenir longtemps aux commandes de l'État. Le règne de Maurice Duplessis, qui gouvernera sans interruption de 1944 jusqu'à sa mort survenue en 1959, montre jusqu'à quel point le système de financement de l'époque profite au parti au pouvoir.

Au début des années 1960, la Commission royale d'enquête Salvas sur la moralité dans les dépenses publiques révélera toute l'étendue et le caractère institutionnel de la pratique des ristournes qui faisait florès sous le règne unioniste.

L'amorce du mouvement de réforme

La campagne électorale de 1956 prépare l'opinion publique au changement. Cette année-là, les dépenses électorales de l'Union nationale sont d'au moins huit fois supérieures à celles du Parti libéral, découvre un journaliste du *Devoir*, Pierre Laporte,

au terme d'une enquête approfondie intitulée « Les élections ne se font pas avec des prières ». Cette expression n'est pas du cru du journaliste : elle vient d'un certain monsieur Tarte, organisateur électoral dans les années 1910 ! Les articles de Pierre Laporte, publiés du 1er octobre au 7 décembre 1956, démontrent notamment que même le principal parti d'opposition n'avait pas les moyens de riposter à la propagande du parti au pouvoir. Parce qu'elle donne l'impression que le jeu de la démocratie est faussé, cette disproportion, plus que les montants en cause, provoque inquiétude et indignation.

Les médias, mais aussi la population, réclament une réforme. Ce sera l'un des engagements du Parti libéral durant la campagne électorale de 1960. « Les dépenses électorales seront limitées », promet l'article 48 du projet de loi proposé par le parti dirigé par Jean Lesage.

La réforme électorale sur la sellette

En arrivant au gouvernement, le Parti libéral fait de la réforme électorale l'une des principales pièces de son menu législatif. La discussion sur la réforme s'appuie sur deux études. La première vient de la Commission politique de la Fédération libérale du Québec. La seconde, signée Harold M. Angell, est présentée au congrès du parti en novembre 1961. L'auteur y aborde plus particulièrement la limitation des dépenses électorales, la publicité des fonds électoraux et l'aide de l'État au financement des campagnes électorales.

Si, lors du congrès, la réforme électorale suscite des débats animés, plusieurs résolutions sont toutefois adoptées, dont :

- la nomination obligatoire d'un agent officiel pour chaque candidat;
- le paiement, par l'État, de certaines dépenses des candidats;
- un montant accordé par l'État à chaque candidat ayant recueilli au moins 20 % des votes, ce montant étant fixé en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes, et une subvention additionnelle pour les candidats de circonscriptions au territoire très étendu;
- une contribution à certaines dépenses des partis reconnus, à la condition qu'ils aient recueilli au moins 10 % du total des votes;
- la limitation des dépenses des candidats et de celles des partis politiques;
- l'obligation, pour les candidats et les partis, de publier un rapport officiel de toutes les dépenses électorales;
- le paiement annuel des dépenses effectuées par les partis entre les élections, à raison de 0,05 $ par électeur;
- l'administration de la Loi électorale par une commission quasi judiciaire.

Ces résolutions donnent le ton au projet de loi 15, soumis aux députés en 1962. Dans l'ensemble, il est bien accueilli du public et des médias. Un éditorialiste du *Montreal Star* le qualifie même de « révolutionnaire ». Il suscite en outre des réactions dans le reste du pays. Ainsi, en Ontario, le chef libéral John Wintermeyer déclare souhaiter une législation semblable pour sa province tandis que Donald MacDonald, chef du Nouveau parti démocratique, voit dans le projet de loi du Québec une menace à certains droits politiques fondamentaux.

Le déclenchement des élections de novembre 1962 empêche l'adoption du projet de loi. Il restera donc en plan et n'aura aucun effet sur les élections de cette année-là. Il est cependant remis à l'ordre du jour par le Parti libéral réélu, et sanctionné le 10 juillet 1963 sous le titre « Loi électorale du Québec ». La loi entre en vigueur le 1er janvier 1964.

1.2 Portrait de la situation, de 1963 à 1977

La loi de 1963 reprend en gros l'esprit de la loi de 1895, à deux exceptions majeures près : elle ne stipule rien quant à l'origine des fonds électoraux et ne limite pas, non plus, le nombre d'employés ou d'agents que peut engager un parti ou un candidat. En ce qui concerne les dépenses électorales, la loi sera modifiée trois fois, soit en 1965, 1966 et 1975.

La loi comporte une innovation majeure : l'instauration d'un remboursement partiel, par l'État, des dépenses électorales engagées par les agents officiels des candidats élus et de ceux ayant recueilli au moins 20 % des votes dans leur circonscription. La loi est mise à l'épreuve le 5 octobre 1964, à l'occasion de quatre élections partielles qui suscitent un vif intérêt. C'est que non seulement les dépenses électorales sont limitées, mais aussi, pour la première fois en Amérique du Nord, l'État paiera une partie des dépenses d'une campagne électorale.

La loi reste cependant muette quant au financement des partis politiques, ce que critiquent certains médias et politiciens dès 1963. Le gouvernement permettrait ainsi que se perpétue l'existence des caisses électorales secrètes jugées préjudiciables à la démocratie. « C'est la continuation, en pleine période de renouveau politique, du vieux système qui a permis depuis des générations aux vieux partis de se maintenir en place », s'insurge par exemple l'éditorialiste du *Devoir* Claude Ryan dans un texte intitulé « Caisses électorales et partis politiques » et publié le 22 octobre 1963. Des députés et des membres du gouvernement commencent aussi à s'interroger sur la provenance des fonds des caisses électorales, sur le fait que les partis puissent être redevables à de gros donateurs, ceux-ci étant souvent, par surcroît, des personnes morales en quête de « retours d'ascenseur ».

Réforme électorale et démocratisation de l'Administration publique

René Lévesque est à la tête de ceux qui réclament une loi sur le financement des partis politiques. Ministre des Travaux publics, un ministère traditionnellement associé au favoritisme gouvernemental, et des Ressources hydrauliques, le ministère responsable d'Hydro-Québec, il joue un rôle important dans la transformation de l'Administration publique en instaurant la règle des soumissions pour l'attribution des contrats gouvernementaux. Cette première mesure significative en matière d'intégrité des finances publiques contribue, ne serait-ce que partiellement, à libérer les élus du contrôle des caisses électorales, et trouve son prolongement dans la réforme électorale de 1963.

De fait, l'adieu au népotisme constitue un élément majeur de la transformation de l'Administration publique entreprise par le gouvernement Lesage. En matière d'octrois de contrats, la transparence est désormais de mise. Mais pour René Lévesque, une même transparence devrait commander au financement des partis politiques car il estime que l'élimination des caisses occultes est une prémisse à l'exercice de la démocratie. L'idée, on l'a vu, est partagée, mais le législateur mettra encore quelques années à la concrétiser.

Une préoccupation croissante : le financement des partis

Entre 1963 et 1977, le financement des partis politiques sera souvent sur la sellette. Toutefois, les modifications apportées à la loi en 1965 et en 1966 ne visent que les dépenses électorales. Et les changements de 1975, effectués pendant le second mandat du gouvernement Bourassa, concernent essentiellement le rôle du Président général des élections, appelé désormais à verser une allocation aux partis politiques.

Durant la campagne électorale de 1970, sous la pression de l'opinion publique et des médias, le Parti libéral avait promis d'éliminer les caisses occultes. Cet engagement lui est rappelé de brutale façon en 1973, alors que des témoignages de financiers montréalais devant la Commission d'enquête sur le crime organisé ravivent le débat sur le financement des partis politiques. Le gouvernement instaure une commission parlementaire chargée d'étudier cette question de plus en plus névralgique. Puis en 1975, il dévoile les grandes lignes d'un avant-projet de loi prévoyant la création d'une commission de contrôle des dépenses électorales, la déclaration du montant des sommes recueillies et la divulgation de l'identité des plus importants donateurs. L'avant-projet de loi mourra au feuilleton en raison du déclenchement des élections du 15 novembre 1976.

1.3 La réforme de 1977 : un précédent international

Durant la campagne de 1976, le Parti québécois dirigé par René Lévesque fait de la réforme des pratiques électorales l'un de ses principaux engagements. Cette question, on l'a vu, est depuis longtemps le cheval de bataille de l'ancien ministre libéral. C'est en 1977, lorsque l'Assemblée nationale adopte à l'unanimité la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale, qui passera à l'Histoire comme la « Loi numéro 2 », que se concrétise la volonté politique de démocratiser les règles du jeu électoral. Ce faisant, le Québec se dote d'une loi avant-gardiste, unique au monde.

Les principes sous-jacents à la réforme

En 1970, le Parti québécois publie un document de travail intitulé *La réforme électorale*. « Avec le plein remboursement des dépenses électorales et avec des subventions de l'État pour fins de documentation, de recherche et d'information politique, le financement des partis politiques serait grandement facilité. On pourrait dès lors interdire les contributions qui sont de nature à créer des "dettes de reconnaissance" à l'égard d'intérêts privés », y lit-on notamment.

Les principes qui commanderont à la loi de 1977 étaient lancés. L'interdiction des contributions des personnes morales à la caisse des partis et l'établissement d'un plafond à la contribution des individus constituent les pierres angulaires de la réforme. Ni entreprises, ni groupes d'intérêt, ni citoyens ne pourront désormais manipuler le pouvoir grâce à leur argent. En contrepartie, l'État compensera par des allocations aux partis la baisse de financement entraînée par ces mesures.

La loi de 1977 vise à éliminer les possibles « dettes de reconnaissance » de même que les caisses occultes des partis politiques. Le gouvernement entend régler de façon définitive le problème du secret entourant la provenance des fonds des partis et la gestion de leurs budgets.

L'équité et la transparence sont les deux grands principes sous-jacents à la réforme soumise aux membres de l'Assemblée nationale en 1977. Ces principes s'appuient alors sur les dispositions suivantes :

- la limitation de la contribution financière de l'électeur, à une ou à plusieurs formations politiques, à 3 000 $ par année;
- l'obligation, pour les partis, de rendre publiques les sources de leurs souscriptions qui excèdent 100 $;
- la publicité des dépenses électorales;
- la contribution de l'État, à raison de 0,25 $ par électeur, aux dépenses des partis provinciaux reconnus;
- des amendes sévères, pouvant atteindre 25 000 $, imposées aux contrevenants.

Par rapport à la réforme précédente, celle de 1977 présente des différences marquées. En fait, les deux lois se distinguent en leur esprit même. Ainsi, alors qu'en 1963 on était axé sur la limitation et la publicité des dépenses électorales, la réforme de 1977 embrasse tout le spectre du financement des partis politiques, interdit les contributions des personnes morales et crée une institution distincte, le Directeur général du financement des partis politiques, chargée d'appliquer les dispositions de la loi.

Éduquer la population d'abord

Bien que le montant maximal des amendes imposées en cas d'infraction soit relativement élevé, l'esprit de la loi en est d'abord un d'éducation et d'information du public davantage que de coercition. Le gouvernement a ce souci dès la présentation de son projet de réforme à l'Assemblée nationale.

Le poste de Directeur général du financement des partis politiques est créé dans une double perspective : le contrôle du financement politique certes, mais également l'éducation et l'information du public. C'est d'ailleurs sur ce rôle que l'institution mettra l'accent dans les années qui suivent l'adoption de la loi, notamment en organisant plusieurs tournées d'information dans les circonscriptions et les municipalités et en publiant des avis dans les journaux. L'institution a par ailleurs sa propre Direction des communications destinée, notamment, à faire connaître la loi.

Au cœur des débats : les contributions des personnes morales

Avec sa réforme, le gouvernement Lévesque escompte réussir là où même l'avant-gardiste Californie, dotée d'une loi sévère en matière de financement électoral, a échoué. Ironie de l'histoire, avant le Québec, cet État avait en effet tenté d'exclure les personnes morales du financement des partis politiques, mais s'était fait débouter par la Cour suprême, pour qui cette disposition violait la Constitution américaine. Ce sont les Californiens qui avaient conseillé aux représentants du gouvernement du Québec d'interdire les contributions de personnes morales.

Des arguments similaires menacent l'adoption de la « Loi 2 » dans son intégralité. Si la presse comme l'opposition estiment qu'avec cette loi, le gouvernement fait montre de courage, elles s'interrogent néanmoins sur le bien-fondé d'interdire les contributions des personnes morales. Cette disposition s'attire en outre les critiques des chambres de commerce et de certains syndicats.

Mais le gouvernement s'en tient en substance à cet argument : la vie politique est une affaire de citoyens, non de personnes morales, et les partis politiques ne doivent appartenir qu'à ces citoyens. La Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale est sanctionnée le 26 août 1977. Elle entrera en vigueur de façon graduelle, de sorte que le 1er avril 1978, l'ensemble de ses dispositions s'appliqueront.

2 Financement politique et contrôle des dépenses électorales : les dispositions actuelles

La Loi électorale du Québec est une législation globale qui encadre les différents aspects du système électoral au palier provincial. Elle regroupe les dispositions liées à la représentation et aux opérations électorales, de même que celles ayant trait au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales. Quant aux référendums, ils sont assujettis à la Loi sur la consultation populaire et à la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum.

Les dispositions sur le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ont été intégrées à la Loi électorale en 1985. Depuis leur adoption jusqu'à aujourd'hui, elles ont connu un certain nombre de modifications, le législateur ayant eu à cœur la consolidation, la rationalisation et la bonification du système. Elles continuent toutefois d'obéir à l'esprit initial de la réforme de 1977 et visent l'équité et la transparence en matière de financement politique et de dépenses électorales.

2.1 L'esprit général de la législation électorale, aujourd'hui

Avec près de 600 articles et 9 titres, la Loi électorale québécoise couvre un large spectre. Elle détermine les règles qui prévalent au cours des élections générales et partielles, ainsi que les mécanismes permettant aux citoyens d'élire leurs représentants. Elle est aussi le moyen par lequel le législateur assure une équitable représentation de l'ensemble des citoyens à l'Assemblée nationale. Enfin, elle réunit les dispositions relatives au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales, dispositions qui constituent le cœur de la réforme de 1977 et de la législation actuelle.

Afin que les citoyens conservent pleins pouvoirs sur leurs partis politiques et, de ce fait, sur la gouverne de l'État, le législateur encadre de façon très complète le financement politique. C'est d'ailleurs dans cet encadrement que réside la singularité du modèle québécois. Les fondements du système sont les suivants :

- Un financement populaire : seuls les électeurs peuvent verser des contributions aux partis politiques, jusqu'à concurrence d'un plafond annuel. La législation québécoise vise à empêcher que des pressions ne soient exercées sur les élus et le gouvernement par le pouvoir financier.
- L'équité : le législateur veut donner à chacun des acteurs de la scène électorale les moyens de faire entendre sa voix et favoriser l'égalité des chances entre les partis. Ces objectifs peuvent être atteints notamment par des limites imposées au montant des contributions et des dépenses électorales.
- La transparence : partis politiques, candidats et instances de parti doivent rendre compte de leurs activités, sur les chapitres du financement et des dépenses électorales, en transmettant au Directeur général des élections des rapports qui seront accessibles à la population.
- Un financement partiel de l'État : aussi important puisse-t-il être, le financement populaire saurait difficilement combler l'ensemble des besoins des partis, surtout à une époque où les campagnes électorales font de plus en plus appel aux médias électroniques. L'État apporte donc aux partis un soutien financier substantiel, qui prend plusieurs formes : allocation annuelle, remboursement partiel des dépenses électorales et remboursement des frais de vérification des états financiers.

2.2 L'autorisation, ou le privilège d'obtenir du financement et de faire des dépenses électorales

Avant même de solliciter des contributions et d'effectuer des dépenses électorales, il faut y être dûment autorisé. L'article 41 de la Loi électorale stipule en effet que :
« Tout parti politique, toute instance d'un parti ou tout candidat indépendant qui désire solliciter ou recueillir des contributions, effectuer des dépenses ou contracter des emprunts, doit obtenir une autorisation du directeur général des élections suivant le présent chapitre. »

Cet article est assurément l'une des pièces maîtresses de la législation. Les règles de l'autorisation des entités politiques, c'est-à-dire des partis, de leurs organisations à l'échelle de la circonscription, de la région ou de la province, et des candidats indépendants, sont relativement simples.

- Pour le parti politique :
  - faire la demande au Directeur général des élections par l'entremise du chef du parti;
  - s'engager à présenter un candidat dans au moins 20 circonscriptions à toutes les élections générales;
  - appuyer la demande par la signature d'au moins 300 électeurs, à raison d'au moins 25 électeurs dans 20 circonscriptions différentes;

   - effectuer un dépôt de 500 $, remboursable au moment de la production du premier rapport financier du parti.
- Pour le candidat indépendant :
   - s'engager à se présenter comme candidat indépendant à la prochaine élection;
   - appuyer sa demande au Directeur général des élections par une liste d'au moins 100 électeurs de sa circonscription.

> **Représenter les citoyens**
>
> Pour obtenir le statut de parti autorisé au palier provincial, un parti doit d'abord démontrer qu'il compte un certain nombre de sympathisants à travers le Québec. D'où l'exigence que les signataires appuyant la demande d'autorisation viennent d'au moins 20 circonscriptions différentes. Le Québec compte actuellement 125 circonscriptions électorales, délimitées par la Commission de la représentation électorale et établies de façon à rassembler un nombre relativement égal d'électeurs sur la base de critères d'ordre démographique, géographique et sociologique. Le découpage des circonscriptions sert aussi permettre aux électeurs d'avoir le meilleur accès possible au député qui les représente, et permettre aux élus de représenter adéquatement les citoyens.

Préalable à l'action électorale, l'autorisation des entités politiques consiste en somme à reconnaître le droit à solliciter des contributions du public, à contracter des emprunts et à dépenser cet argent.

L'autorisation du parti est permanente, à moins que celui-ci ne puisse présenter des candidats dans au moins 20 circonscriptions à une élection générale. Le candidat indépendant élu est autorisé tant qu'il siège à l'Assemblée nationale et qu'il se présente à nouveau comme candidat indépendant. Quant au candidat indépendant non élu, il peut être autorisé jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit l'année de l'élection aux seules fins de payer les dettes qui découlent de ses dépenses électorales. Le Directeur général des élections a en outre le pouvoir, à tout moment, de retirer son autorisation à une entité politique qui ne respecte pas ses obligations légales.

2.3 Le financement politique

En matière de financement, l'objectif d'équité poursuivi par le législateur est atteint grâce aux dispositions sur les sources de financement permises et les obligations des entités politiques qui reçoivent des dons.

L'autorisation de solliciter des contributions s'accompagne d'un devoir de transparence et d'une obligation de reddition de comptes. Au cœur de ce processus, on retrouve le représentant officiel. L'entité politique autorisée doit impérativement avoir un représentant officiel car lui seul a le droit de recueillir des fonds. Il peut cependant désigner des mandataires. Ainsi le président de la campagne nationale de financement d'un parti ne sera pas forcément le représentant officiel, il en est cependant le mandataire, et peut donc solliciter des fonds. Les personnes agissant au niveau local possèdent le même droit.

Les entités politiques ont accès à trois sources principales de financement : les contributions des électeurs, les allocations de l'État et le remboursement partiel des dépenses électorales.

Contributions politiques : qui peut donner quoi ?

Le cœur de la législation électorale consiste en des mécanismes précis encadrant les contributions faites aux entités politiques. Voici les principales dispositions en vigueur au palier provincial :

- Seul l'électeur, et non les personnes morales, peut verser une contribution politique.
- La contribution est limitée à 1 000 $ par année à chacune des entités politiques autorisées, et la première tranche de 400 $ peut donner droit à un crédit d'impôt de 300 $.
- L'électeur doit verser sa contribution à même ses propres biens et non, par exemple, à partir des revenus de son entreprise.

Au Québec, qui est un électeur ?

Toute la législation électorale québécoise gravite autour de l'électeur. Aussi la détermination des critères conférant au citoyen la qualité d'électeur revêt-elle un caractère fondamental. [illegible]

Par ailleurs, les contributions ne sont pas que des dons en argent. Un service ou un bien fourni gratuitement doit aussi être comptabilisé. Il existe néanmoins des exceptions. Ce sont entre autres le travail bénévole, les dons anonymes recueillis au cours d'une activité politique, les prêts consentis à des fins politiques au taux d'intérêt du marché, ou encore le montant de l'adhésion (ou du renouvellement de l'adhésion) à une formation politique, si ce montant n'excède pas 5 $.

L'allocation de l'État

En imposant un plafond aux contributions des électeurs, le législateur s'assure de soustraire les partis à l'influence des importants donateurs, et notamment à celle des personnes morales. Cette limite est compensée par un soutien de l'État. Le parti autorisé reçoit donc une allocation annuelle destinée à rembourser les frais relatifs à son administration courante, à la diffusion de son programme et à la coordination de l'action politique de ses membres. Le budget total que consacre l'État à cette allocation, déterminé par la Loi électorale, équivaut à 0,50 $ par électeur inscrit sur la liste électorale utilisée au cours des dernières élections générales, et est réparti entre les partis en fonction du pourcentage des votes valides obtenus à ces élections.

L'absence de l'État n'est explicable que sous de faux semblants. Il est utile d'en rappeler les raisons et les principales dérives des quinquennats précédents :

- l'État est l'instrument de l'action politique ;
- l'État exige la préservation de notre souveraineté.

En 2021, le Québec compte 15 ports publiques actifs. Voici comment, pour l'ensemble de ces ports, se décomposent les revenus :

Figure 1 :
Ports publiques : les sources de revenus
Année clôturée le 31 décembre 2021

	Montant	% des revenus totaux
Redevances d'usage de l'État	1 123	45 %
Redevances de l'État et usagers	1 312	53 %
Investissements de l'État	1 123	45 %
Amendes	1 123	5 %
Autres sources	1 123	2 %
Total	6 123	100 %

Figure 2 :
Les contributions des ports en 2021
Ports publics subventionnés et non subventionnés

	Nombre	Montant
Port national	1 123	1 123 M $
Port régional public	1 123	1 123 M $
Autres ressources de l'État	1 123	1 123 $
Autres ports	1 123	1 123 $
Total	6 123	1 123 123 $

1 « Recettes globales des ressources de l'État » : Principales rubriques des rapports financiers des ports publiques : Redevances d'usage, Redevances de l'État et usagers, Recettes liées aux investissements de l'État, Autres. Année clôturée le 31 décembre 2021. Source : Autorité portuaire du Québec.

2 Idem (1).

L'obligation de rendre compte

Le principe de transparence de la législation électorale implique pour les entités politiques l'obligation de rendre compte, autant en ce qui concerne l'allocation de l'État que les contributions des électeurs. La responsabilité de la reddition de compte échoit au représentant officiel. Cette responsabilité se concrétise principalement par l'obligation :

- d'inventorier des reçus pour chaque don, peu importe le montant;
- de divulguer l'identité des électeurs ayant fait des contributions supérieures à 200 $;
- de fournir chaque année au Directeur général des élections le rapport financier vérifié du parti qui est accessible à la population, dans lequel se retrouve la liste des donateurs.

2.4 Le contrôle des dépenses électorales

L'autorisation des entités politiques de même que l'encadrement de leur financement visent, ultimement, à assurer l'équité de la joute électorale. En période d'élection, l'argent, on le sait, est le nerf de la guerre. Aussi le législateur accorde-t-il une attention particulière aux dépenses électorales des partis et des candidats. Au Québec, ces dépenses sont limitées, remboursées par l'État à une hauteur de 50 %, et soumises à des mécanismes de contrôle.

Les dépenses électorales

L'article 402 de la Loi électorale définit clairement la dépense électorale. C'est le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour :

- favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti;
- diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti;
- approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou un parti;
- approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans.

De même, la loi fixe des plafonds aux dépenses électorales. En 2002, ces plafonds, ajustés le 1er avril de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente, sont calculés en fonction du nombre d'électeurs[1].

---

[1] En raison de leur spécificité géographique et démographique, des circonscriptions électorales bénéficient d'un traitement d'exception. Le maximum des dépenses permises est ainsi augmenté de 0,25 $ par électeur dans Duplessis, Rivière-Nouvelle-Témiscamingue, Saguenay et Ungava, et de 0,50 $ par électeur dans Îles-de-la-Madeleine. Ces montants sont indexés annuellement.

- Pour le parti : 0,61 $ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où il présente un candidat.
- Pour le candidat : 1,02 $ par électeur de sa circonscription. À l'occasion d'une élection partielle, cette limite est augmentée de 0,61 $.

Aux élections générales de 1998, voici comment se sont concrètement traduits ces montants.

- Total permis pour l'ensemble des partis politiques et des candidats : 41 248 392 $;
- Total des dépenses effectuées : 15 282 132 $ (37,05 % de la limite fixée par la Loi électorale).

En ce qui concerne les trois partis représentés à l'Assemblée nationale :

TABLEAU III :

Dépenses électorales permises et effectuées

élections générales de 1998*

Dépenses permises		Dépenses effectuées
• Action démocratique du Québec		
- parti :	2 642 404 $	948 112 $
- ensemble de ses candidats :	5 360 467 $	(11,85 % de la limite permise)
• Parti libéral du Québec		
- parti :	2 642 404 $	7 383 102 $
- ensemble de ses candidats :	5 327 250 $	(92,64 % de la limite permise)
• Parti québécois		
- parti :	2 623 438 $	6 730 180 $
- ensemble de ses candidats :	5 327 250 $	(84,65 % de la limite permise)

Les règles de contrôle des dépenses électorales sont similaires à celles du financement politique. En période électorale, partis et candidats nomment un agent officiel. Cet agent officiel, apparu pour la première fois dans nos mœurs politiques en 1895, est un rouage essentiel à une campagne électorale.

- Il est la seule personne à pouvoir faire des dépenses au nom du parti ou du candidat.
- Il doit effectuer les dépenses à même un fonds électoral déposé dans une institution financière, et distinct de celui du représentant officiel. Ce fonds est constitué à

* Directeur général des élections - Sommaire des rapports de dépenses électorales, Élections générales 30 novembre 1998, 14 décembre 1998.

même les sommes détenues conformément à la loi par une entité autorisée. C'est donc au moment de la campagne électorale, on le voit, que se boucle le processus du financement politique.

- Il doit être connu du Directeur général des élections et du public; aussi son nom accompagne toutes les publicités électorales (annonces dans les journaux, dépliants, temps d'antenne, etc.). C'est pourquoi chaque publicité dans les médias électroniques, par exemple, spécifie : « Message retenu et payé par Untel, agent officiel. »
- Il a la responsabilité de la reddition de comptes au Directeur général des élections : dans les 90 jours suivant l'élection pour un candidat, dans les 120 jours pour un parti. Il fournit un rapport détaillé de toutes les dépenses électorales, accompagné de pièces justificatives. Ce rapport est accessible au public.

Le remboursement des dépenses

Une fois leur rapport transmis au Directeur général des élections, les partis politiques qui ont récolté 1 % des votes et les candidats qui ont obtenu 15 % des voix dans leur circonscription se feront rembourser la moitié de leurs dépenses électorales faites et acquittées conformément à la loi sur la base des conditions suivantes :

- Pour le candidat : être élu ou avoir obtenu au moins 15 % des votes valides.
- Pour le parti : avoir obtenu au moins 1 % des votes valides.

Cependant, dès réception des résultats du vote, le Directeur général des élections verse aux candidats ayant droit au remboursement une avance correspondant à 35 % de la limite des dépenses électorales. Sur réception d'une attestation de l'agent officiel d'un parti du montant estimé des dépenses électorales engagées, le Directeur général des élections verse au parti admissible au remboursement une avance égale à 35 % de la limite permise ou du montant estimé déclaré, selon le moins élevé de ces montants.

2.5 Les principaux changements apportés depuis 1977

Depuis 1977, l'essence de la Loi électorale, en ce qui concerne l'autorisation des entités politiques, le financement et les dépenses électorales, est restée sensiblement la même. Se sont toutefois révélées, avec le temps, certaines lacunes ou ambiguïtés auxquelles le législateur a graduellement remédié. La contestation de dispositions devant les tribunaux a également conduit à des changements dans la législation. Depuis l'adoption de la loi, plusieurs modifications ont été apportées, parfois en ajoutant mais parfois en supprimant des dispositions. Voici quelques-unes des modifications apportées au fil du temps.

L'autorisation

Les dispositions concernant l'autorisation des entités politiques ont voulu répondre aux changements apparus dans la vie politique québécoise au cours des ans. Ainsi, la Loi électorale établit en 1985 les procédures à suivre à l'occasion du changement de dénomination d'un parti politique et de la fusion de partis déjà autorisés. En outre, toujours en 1985, le législateur a spécifié que le retrait d'autorisation à un parti faisait perdre automatiquement l'autorisation dont bénéficiait chacune de ses instances; cette mesure fut adoptée dans le but de prévenir qu'un parti ne contourne la loi.

Des mesures ont de plus été introduites dans le but de suppléer à des manques ou à des imprécisions. Par exemple depuis 1989, année où la législation électorale a connu une rénovation en profondeur, le parti autorisé qui perd son chef doit nommer un chef intérimaire dans les 30 jours, une obligation que la loi ne contenait pas auparavant.

En matière d'autorisation, une modification importante est entrée en vigueur plus récemment, soit en 1998. Auparavant, deux grandes conditions commandaient à l'autorisation des partis : s'engager à présenter un candidat dans 10 circonscriptions, et appuyer sa demande par la signature de 1000 électeurs. La loi était cependant muette quant au nombre de circonscriptions d'où devaient venir ces électeurs. Depuis 1998, le parti doit s'engager à présenter un candidat dans 20 circonscriptions, et obtenir la signature de 25 électeurs dans 20 circonscriptions différentes. Pour être reconnu comme parti au palier provincial, un parti doit donc, désormais, bénéficier d'une certaine base dans plusieurs régions.

Cette nouvelle exigence de « rayonnement » n'a pas eu d'effet négatif sur le nombre de partis autorisés. De 1980 à 2001, de fait, ce nombre n'a guère changé puisqu'au cours de cette période le Québec a compté, bon an, mal an, une douzaine de partis autorisés à se livrer à l'action politique. Au 31 octobre 2002, en outre, pas moins de quinze partis autorisés occupaient la scène politique.

Le financement politique

En matière de financement politique, des modifications notables ont été apportées à la loi à compter de 1978. Mais c'est en 1989, année de refonte de la loi, que les changements les plus importants sont introduits. Le législateur étend le versement de l'allocation à tous les partis politiques autorisés, alors qu'auparavant l'allocation était réservée aux seuls partis représentés à l'Assemblée nationale. Cette mesure vise à consolider les organisations politiques. Dans la même foulée, le plafond des contributions des électeurs, qui était fixé depuis 1977 à 3 000 $ par année, par individu, passe à 3 000 $ par électeur mais en faveur de chacune des entités politiques autorisées.

Le contrôle des dépenses électorales

En matière de contrôle des dépenses électorales, pas moins d'une trentaine de modifications ont été apportées au fil des ans. Les changements les plus importants concernent sans contredit le remboursement des dépenses électorales. À compter de 1984, les candidats qui ont un droit d'office au remboursement de leurs dépenses électorales se voient attribuer le droit à une avance. Pour avoir droit au remboursement de ses dépenses, le candidat doit alors satisfaire à l'une des conditions suivantes : il a été élu; il a obtenu au moins 20 % des votes valides; il a été élu au cours de l'élection précédente; il appartient à l'un des deux partis dont les candidats ont obtenu le plus grand nombre de votes dans la circonscription à l'occasion de l'élection précédente; il recommande les scrutateurs et les secrétaires selon la loi.

En 1992, les partis se voient attribuer le droit au remboursement de 50 % de leurs dépenses, ainsi l'essor des tiers partis était favorisé. En 1998, le seuil des votes valides exigé du candidat sera abaissé à 15 %. En 2001, des amendements feront disparaître de la loi les références à l'élection précédente.

C'est également en 1998, après un jugement de la Cour suprême, qu'a été ajoutée à la législation une importante section relative à l' « intervenant particulier ». Ces dispositions récentes permettent à des tiers de faire valoir leur point de vue durant une campagne électorale. L'intervention particulière est strictement définie et encadrée.

L'intervenant particulier consiste en un électeur ou en un groupe, composé de personnes physiques dont la majorité ont la qualité d'électeur, qui peut faire des dépenses de publicité afin de diffuser son opinion, à condition de ne pas favoriser ni discréditer un candidat ou un parti; par exemple, il prône l'annulation du vote ou l'abstention. Afin d'éviter les dépenses déguisées pour un candidat ou un parti, l'intervenant particulier est lui aussi soumis à l'économie générale de la loi, soit : l'autorisation préalable à l'obtention de ce statut; le plafonnement des dépenses de publicité, à 300 $ dans son cas; la reddition de comptes au Directeur général des élections.

Au cours des 25 dernières années, on le voit, le législateur a eu à cœur de préserver l'esprit de la réforme de 1977 tout en la bonifiant et en l'adaptant au gré de l'évolution de la vie politique québécoise. Un acquis demeure : le contrôle du financement politique et des dépenses électorales, qui est sans doute le meilleur moyen de garantir de saines mœurs politiques.

3 Les élections municipales

L'exercice démocratique dans les municipalités mérite assurément les mêmes égards qu'aux paliers provincial et fédéral. Dans cette perspective, du reste, les élections municipales sont dûment encadrées. Tout comme au provincial, cet encadrement législatif s'étend au financement des partis politiques et des candidats indépendants, et prévoit des mécanismes de contrôle de leurs dépenses électorales. Aujourd'hui, en fait, seules les municipalités de moins de 5 000 habitants ne sont pas assujetties aux dispositions sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales.

3.1 La situation dans les municipalités, d'hier à aujourd'hui

En 1977, lorsque le gouvernement du Québec adopte la réforme qui rénove en profondeur le financement politique au palier provincial et la façon de réglementer les dépenses pendant une campagne électorale, il souhaite déjà un contrôle similaire pour les niveaux locaux. Car à l'évidence, les caisses électorales occultes et les « retours d'ascenseurs », sous formes de contrats et autres privilèges, ne sont pas l'apanage des partis provinciaux !

En juin 1978, le gouvernement adopte donc la Loi sur les élections dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes, qui contient les premières dispositions relatives au financement et au contrôle des dépenses électorales pour le milieu municipal.

Une mise en œuvre graduelle

Ces dispositions seront mises en œuvre de façon graduelle. Au tout début, elles s'appliquent aux seules municipalités de 100 000 habitants ou plus en élection en 1978, soit Montréal et Longueuil, et facultativement dans celles de 20 000 habitants ou plus. En 1979, le législateur les rend applicables aux 13 municipalités de 20 000 habitants alors en élection, mais sans en établir le caractère permanent. C'est en 1980, à la suite des modifications à la loi, que le financement politique et les dépenses électorales seront réglementés, de façon permanente, dans toutes les municipalités de 20 000 habitants ou plus sans exception.

Mais si le Québec compte, en 1980, près de 1 600 municipalités, celles d'au moins 20 000 âmes ne sont guère plus d'une cinquantaine. C'est seulement en 1998, cependant, que le législateur poursuivra sa démarche entreprise 20 ans auparavant. Les municipalités de 10 000 habitants ou plus sont alors soumises aux règles sur le financement et le contrôle des dépenses électorales; de 61 qu'il était l'année précédente, pour une population totale de 4,1 millions, le nombre de municipalités visées passe ainsi à 125, ce qui représente près de 5 millions de personnes. En 1999, enfin, les dispositions s'appliquent aux municipalités de 5 000 habitants ou plus, et 203 sont assujetties; ce nombre est passé à 146 en 2002, à la faveur des regroupements municipaux, et touche maintenant une population de plus de 6 millions.

Une réforme majeure

Durant les années 1980, les dispositions électorales municipales sont disséminées à travers quelques lois et plusieurs chartes. À la suite de représentations du Directeur général des élections, le législateur convient qu'une révision de ces dispositions éparses s'avère nécessaire. C'est ainsi que le 1er janvier 1988, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, communément appelée la LERM, entre en vigueur. Elle constitue une refonte complète des lois antérieures, et encadre tous les aspects du processus électoral municipal, y compris le financement politique et les dépenses électorales.

Les flux migratoires et la loi

D'une année à l'autre, une municipalité gagne ou perd des résidants. Qu'arrive-t-il à celle dont la population passe à moins de 5 000 habitants ? Elle demeure assujettie aux dispositions sur le financement et les dépenses électorales, à moins d'obtenir du ministre des Affaires municipales et de la Métropole le droit de s'y soustraire. Elle redeviendra cependant assujettie d'office dès que sa population franchira à nouveau la barre des 5 000 habitants.

3.2 Un modèle d'harmonisation : les lois électorales municipale et provinciale

La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités a été élaborée dans un souci de cohérence avec la législation électorale provinciale. Les mêmes principes d'équité et de transparence commandent donc aux deux paliers, et des règles similaires d'autorisation, de financement et de contrôle des dépenses électorales encadrent les entités politiques provinciales et municipales.

Au cœur de la législation municipale, le chapitre XIII

C'est le chapitre XIII de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités qui regroupe les dispositions relatives au financement politique et au contrôle des dépenses électorales. Il est en quelque sorte l'équivalent des titres III et IV de la législation provinciale, et repose sur les fondements suivants :

- un financement populaire des partis et des candidats, effectué au moyen de contributions modestes et diversifiées afin de prévenir la mainmise du pouvoir financier sur les élus;
- l'équité entre les partis et entre les candidats, favorisée par la fixation d'un plafond aux contributions politiques ainsi que par le contrôle des dépenses électorales et leur remboursement partiel;
- la transparence, assurée par l'obligation de reddition de comptes et le caractère public des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales.

L'autorisation de solliciter et de dépenser

L'autorisation, c'est en quelque sorte le « visa » qui donne aux partis et aux candidats indépendants le droit de solliciter ou de recueillir des fonds, de contracter des emprunts et de faire des dépenses. Au palier municipal, le parti l'obtient du Directeur général des élections et le candidat indépendant, à la suite d'une délégation de pouvoir, du greffier ou secrétaire-trésorier et, en période électorale, du président d'élection de la municipalité. En faisant sa demande, le parti doit s'engager à présenter un candidat dans au moins le tiers des postes de conseiller au cours de toutes les futures élections générales. Le candidat au poste de maire ou de conseiller, lui, doit démontrer qu'il bénéficie d'un certain appui populaire. S'il sollicite le poste de maire, le candidat accompagnera sa demande d'autorisation de la signature de 5, 10, 50, 100 ou 200 électeurs, selon la taille de la municipalité; pour le poste de conseiller, il devra être appuyé de 5, 10 ou 25 électeurs.

Les sources de financement politique : quoi et combien ?

À l'instar de celle des entités politiques provinciales autorisées, l'existence financière des partis municipaux et des candidats indépendants est liée à une condition *sine qua non* : avoir un représentant officiel, car lui seul a le droit de recueillir des fonds. Il a également la responsabilité de produire un rapport financier qui, dans le cas d'un parti, devra être accompagné du rapport du vérificateur.

Les sources de financement possibles sont les mêmes au municipal et au provincial. Les différences entre les deux paliers concernent principalement les montants autorisés et certaines règles que doivent respecter les entités politiques.

Contributions

Provincial	Municipal
Droit de contribuer réservé aux seuls électeurs.	Droit de contribuer réservé aux seuls électeurs de la municipalité.
Plafond de 3 000 $ par électeur, à chacun des partis politiques et des candidats indépendants autorisés.	Plafond de 1 000 $ par électeur, à chacun des partis politiques et des candidats indépendants autorisés dans sa municipalité.
Possibilité d'un crédit d'impôt maximal de 300 $.	Possibilité d'un crédit d'impôt maximal de 105 $.
Obligation de verser sa contribution à même ses propres biens.	Même règle.
Obligation, pour le représentant officiel, d'émettre un reçu pour toute contribution et de divulguer l'identité des donateurs d'une somme de plus de 200 $.	Obligation, pour le représentant officiel, d'émettre un reçu pour toute contribution et de divulguer l'identité des donateurs d'une somme de plus de 100 $.

La qualité d'électeur, au municipal

Qui est considéré comme électeur dans une municipalité donnée ? Toute personne majeure et de citoyenneté canadienne qui n'est pas frappée d'une incapacité de voter et qui répond en outre à une des deux conditions suivantes :

- être domiciliée sur le territoire de la municipalité concernée et, depuis au moins six mois, au Québec;
- être, depuis au moins un an, le propriétaire d'un immeuble ou l'occupant d'un établissement d'entreprise situé sur le territoire de la municipalité.

Les deux législations permettent par ailleurs d'autres sources de financement qui ne sont pas considérées comme des contributions et ainsi, n'amputent pas le maximum de contribution de l'électeur.

Autres sources de financement

Provincial	Municipal
Somme annuelle n'excédant pas 50 $ versée par une personne physique pour son adhésion à un parti.	Mêmes règles sauf limite à 25 $.
Prix d'admission à une activité politique, s'ils n'excèdent pas 60 $ par jour et par personne.	Mêmes règles.
Dons anonymes recueillis au cours d'une activité politique : aucune limite n'est fixée, mais le rapport financier annuel de l'entité politique doit en mentionner le total ainsi que la nature, le lieu et la date de l'activité.	Mêmes règles sauf le montant total limité à 20 % du total des contributions. Le montant excédentaire doit être remis au trésorier de la municipalité.
Allocation annuelle de l'État : correspond à 0,50 $ par électeur inscrit sur les listes électorales utilisées au cours des dernières élections générales (2,6 M$) et divisée entre les partis selon le % des votes obtenus par chacun d'eux.	Selon la Loi sur les cités et villes, allocation aux partis dans les municipalités de 500 000 habitants ou plus et remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers dans les municipalités de 50 000 habitants ou plus.
Emprunt au taux d'intérêt courant du marché contracté auprès d'un établissement financier ou d'un électeur. L'emprunt devra être remboursé, à son échéance, avec des contributions.	Mêmes règles assorties de l'interdiction faite à l'électeur de cautionner ou de prêter un montant supérieur à 10 000 $.

Le prix des campagnes municipales

Les législations provinciale et municipale attribuent à la dépense électorale la même définition, soit, *grosso modo*, le coût de tout bien ou service utilisé en période électorale dans le but de promouvoir, ou au contraire de défavoriser, les idées ou les actions d'un parti ou d'un candidat. De même, toutes deux obligent partis et candidats indépendants à avoir un agent officiel, lui seul pouvant engager des dépenses électorales qu'il paye à même un fonds spécialement réservé à cette fin.

La principale différence introduite par la législation municipale réside dans le montant des dépenses permises, calculé en fonction de la taille des municipalités.

Les plafonds de dépenses permises, en 2002

À la mairie :

- un montant de base de 5 400 $, plus :
  - 0,42 $ par personne inscrite à la liste électorale de la municipalité, et comprise dans la tranche des 1 000-20 000 électeurs;
  - 0,72 $ par personne appartenant à la tranche des 20 000- 100 000 électeurs;
  - 0,54 $ par personne comprise dans la tranche excédant 100 000 électeurs.

Au poste de conseiller :

- un montant de base de 2 700 $, plus 0,42 $ par personne inscrite à la liste électorale du district et comprise dans la tranche excédant 1 000 électeurs.

Remboursement des dépenses électorales

Provincial	Municipal
Pourcentage = 50 % des dépenses faites et acquittées conformément à la loi.	Pourcentage = 50 % des dépenses faites et acquittées conformément à la loi.
Effectué par l'État.	Effectué par la municipalité.
Au parti : s'il a obtenu au moins 1 % des votes valides. Au candidat : s'il a été élu ou a obtenu au moins 15 % des votes valides et, dans le cas d'un candidat indépendant non élu, jusqu'à concurrence du montant des dettes découlant de ses dépenses électorales.	Au parti : pour ses candidats s'ils ont été élus ou ont obtenu au moins 15 % des votes, et, dans le cas d'un candidat indépendant, s'il répond également à une de ces deux conditions sans excéder le total des dettes découlant de ses dépenses électorales et de sa contribution personnelle.
Avance sur le remboursement des dépenses versée au candidat et au parti après la déclaration des résultats du recensement des votes.	Aucune avance.

3.3 L'administration du chapitre XIII

Si l'application générale de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités relève du ministre des Affaires municipales et de la Métropole, l'application des dispositions du chapitre XIII, relatives au financement politique et au contrôle des dépenses électorales, a été confiée au Directeur général des élections.

Un mandat aux nombreuses facettes

De fait, en matière de financement politique, les pouvoirs du Directeur général des élections sont aussi importants au municipal qu'au provincial. Ses pouvoirs consistent principalement :

- à autoriser les partis politiques et les candidats indépendants;
- à veiller à une application uniforme de la législation entre les diverses municipalités;
- à surveiller les pratiques des partis et des candidats autorisés en matière de financement politique et de dépenses électorales;
- à examiner les rapports financiers et les rapports de dépenses électorales des partis et des candidats indépendants;
- à enquêter sur la provenance des contributions politiques et sur la légalité des dépenses électorales;
- à émettre des directives et des recommandations sur l'application du chapitre XIII;
- à informer le public et l'ensemble des acteurs concernés.

Une législation bonifiée

Fort de son expertise sur le terrain, le Directeur général des élections peut ainsi livrer au législateur des réflexions qui conduisent à une bonification de la loi. L'une des modifications importantes date de 1999 et concerne la contribution des électeurs. Le plafond de la contribution totale versée par un même électeur avait été fixé à 500 $ par année en 1978, puis augmenté à 750 $ en 1988. Ce plafond fut donc établi à 1 000 $ versés à chacune des entités politiques sur recommandation de l'institution. Cette recommandation s'appuyait sur l'augmentation de l'indice des prix à la consommation et visait une harmonisation des législations municipale et provinciale.

Les représentations du Directeur général des élections amenèrent le législateur à revoir, en 1999, le montant des amendes, qui n'avait pas varié depuis 1987. De façon générale, l'amende minimale imposée à une personne physique est ainsi passée de 100 $ à 500 $, tandis que l'amende minimale appliquée à une personne morale est passée de 300 $ à 1 500 $. Le maximum pour actes jugés à 10 000 $ pour une personne physique et 20 000 $ pour une personne morale.

Éduquer pour renforcer la démocratie municipale

De sa propre initiative ou à la demande d'une personne, le Directeur général des élections peut faire enquête sur l'application du chapitre XIII de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. À cet égard, il dispose des pouvoirs d'un commissaire d'enquête et peut intenter des poursuites.

Jusqu'à maintenant, davantage d'infractions ont été décelées au niveau municipal qu'au niveau provincial. Le fait que l'assujettissement aux dispositions sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales soit tout récent pour les municipalités entre 5 000 et 20 000 habitants n'est certes pas étranger à cette situation. Aussi l'institution intensifie-t-elle son rôle d'éducation afin que la législation soit bien comprise de tous. Aux greffiers et aux trésoriers municipaux, par exemple, elle offre des séances de formation car ceux-ci ont des responsabilités précises en ce qui concerne l'application de la loi. En effet :

- les greffiers ou secrétaires-trésoriers et les présidents d'élection s'occupent de l'autorisation des candidats indépendants à la suite d'une délégation de pouvoir du Directeur général des élections;
- les trésoriers reçoivent les rapports financiers et les rapports de dépenses électorales des entités politiques, rendent ces rapports accessibles au public et effectuent le remboursement des dépenses électorales.

Vers une application à toutes les municipalités

Aux paliers provincial et municipal, les dispositions relatives au financement politique et au contrôle des dépenses électorales ont constitué un pas majeur vers des moeurs électorales saines. Mais pour l'heure, les municipalités de moins de 5 000 habitants ne sont pas assujetties aux dispositions sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales. Un risque de confusion existe donc pour l'ensemble des électeurs du Québec puisque d'un palier électoral à l'autre, les règles de financement et de contrôle des dépenses sont soit constantes (provincial, municipal pour les municipalités de 5 000 habitants ou plus), ou totalement absentes (municipalités de moins de 5 000 habitants).

Afin d'assurer une plus grande équité pour tous les électeurs du Québec, le Directeur général des élections a recommandé au législateur l'instauration d'un régime simplifié de financement politique, applicable aux municipalités de moins de 5 000 habitants. Un tel régime contribuerait à maintenir l'intégrité du système électoral, quel que soit le palier électif, en permettant l'intervention des tiers selon les règles édictées dans la loi pour tout intervenant.

4 Les élections scolaires

4.1 Au scolaire, un régime simplifié

[illegible]

L'économie générale de la loi

[illegible]

[illegible]

De ces principes découlent les grandes règles suivantes :

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

- Le vérificateur de comptes : le candidat, élu ou non, doit produire un rapport financier et un rapport de dépenses électorales.

Des particularités de taille

L'encadrement du financement politique et des dépenses électorales appliqué à l'échelle de la province, de la municipalité et de la commission scolaire vise à ce que l'exercice démocratique ait la même valeur à tous les paliers de gouvernement. Force est toutefois de reconnaître que certaines obligations faites aux entités politiques provinciales et municipales seraient indûment contraignantes dans le cadre des élections scolaires.

Les principales différences d'avec les deux autres paliers électoraux sont les suivantes :

- Pendant qu'au provincial et au municipal, seul le représentant officiel de l'entité politique autorisée peut solliciter des contributions, ce rôle disparaît au scolaire. Le candidat au poste de commissaire s'occupe lui-même des aspects relatifs au financement, il a également la responsabilité de produire son rapport financier.
- De même, l'agent officiel, seule personne autorisée à engager des dépenses électorales au provincial et au municipal, n'existe pas au scolaire. Le candidat assume lui-même ce rôle. Il identifie ses publicités, à son nom, et produit son propre rapport de dépenses électorales dans les délais prescrits, soit dans les 90 jours suivant le scrutin.

> **Des candidats indépendants, oui des partis politiques**
>
> Une revendication agite ponctuellement le monde scolaire, surtout en milieu urbain : l'autorisation de former des partis politiques, actuellement interdits par la législation scolaire. Selon le Mouvement pour une école moderne et ouverte, le principal organisme qui défend cette idée, des partis politiques permettraient d'exercer le rôle de commissaire avec une certaine continuité. Le législateur ne semble cependant pas souscrire à l'argument et les élections scolaires s'déroulent, pour l'heure, que les candidats indépendants et le regroupement de candidats en équipes reconnues.

Les règles du financement

Son autorisation obtenue, le candidat peut donc se lancer dans la course au financement. Voici les grandes règles édictées par le législateur, comparées avec celles du palier municipal.

Contributions

Municipale	Scolaire
Droit de contribuer réservé aux seuls électeurs de la municipalité.	Droit de contribuer réservé aux seuls électeurs de la commission scolaire.
Plafond annuel de 1 000 $ par électeur, à chacun des partis politiques et des candidats indépendants autorisés dans sa municipalité.	Plafond annuel de 1 000 $ à chacun des candidats indépendants autorisés sur le territoire de la commission scolaire mais contribution politique totale limitée à 3 000 $ pour une même commission scolaire.
Possibilité d'un crédit d'impôt maximal de 135 $.	Pas de crédit d'impôt.
Obligation, pour l'électeur, de verser sa contribution à même ses propres biens.	Même règle.
Obligation, pour le représentant officiel, d'émettre un reçu pour toute contribution et de divulguer l'identité des donateurs d'une somme de plus de 100 $.	Obligation, pour le candidat autorisé, d'émettre un reçu pour toute contribution et de divulguer l'identité des donateurs d'une somme de plus de 100 $.

À l'instar des comités politiques provinciaux et municipaux, le candidat aux élections scolaires a accès à des sources de revenus qui ne sont pas considérées comme des contributions. Ce sont principalement :

- les prix d'admission à une activité politique, s'ils n'excèdent pas 60 $ par jour et par personne;
- les dons anonymes recueillis au cours d'une activité politique, pour un montant total limité à 20 % du total des contributions;
- les prêts consentis par un établissement financier ou un électeur de la commission scolaire.

L'électeur, au palier scolaire

Afin de pouvoir voter pour un commissaire d'une commission scolaire, un citoyen doit d'abord satisfaire aux exigences qui lui donnent la qualité d'électeur et qui, à la date du scrutin, sont notamment les suivantes :

- avoir dix-huit ans accomplis;
- être de citoyenneté canadienne;
- être domicilié sur le territoire de la commission scolaire et, depuis au moins six mois, au Québec;
- ne pas être privé de ses droits électoraux.

De plus, au moment de voter, cet électeur doit être inscrit sur la liste de l'une ou l'autre des commissions scolaires où est établi son domicile, selon les règles prévues par la Loi sur les élections scolaires.

Les dépenses électorales

Tant dans les législations électorales provinciale, municipale que scolaire, la dépense électorale est définie comme étant le coût de tout bien ou service utilisé en période électorale dans le but, notamment, de promouvoir, ou au contraire de défavoriser, les idées ou actions d'une entité politique.

Une définition apparaissait déjà dans la Loi sur les élections scolaires de 1989. Les dispositions adoptées en 2002 viennent toutefois uniformiser l'application des règles qui, auparavant, variait d'une commission scolaire à l'autre. Ainsi, sur l'ensemble du territoire québécois, les dépenses électorales d'un candidat au poste de commissaire scolaire sont limitées à un montant de 2 700 $ majoré de 0,42 $ par personne inscrite sur la liste électorale de la circonscription scolaire. De plus, tous les candidats bénéficient désormais du même taux de remboursement de leurs dépenses.

Ce remboursement des dépenses :

- est accordé au candidat élu ou au candidat qui a obtenu au moins 15 % des votes valides;
- est fixé par règlement du gouvernement;
- est effectué par la commission scolaire.

Toutefois, le remboursement à un candidat ne peut excéder le montant des dettes découlant de ses dépenses électorales et le montant de sa contribution personnelle.

L'argent en trop

Les contributions et autres sommes recueillies servent à financer la campagne électorale du candidat. Or, ce dernier peut amasser un montant supérieur à ce qu'il dépensera effectivement, ou à ce que la loi lui permet de dépenser. Mais même s'il est élu, le candidat n'a pas le droit de conserver l'argent qui reste. Il doit le remettre à la commission scolaire.

4.2 Administration scolaire : de nouveaux enjeux démocratiques

Si la Loi sur les élections scolaires relève du ministre de l'Éducation, l'application des dispositions relatives au financement des candidats et au contrôle de leurs dépenses électorales est sous la responsabilité du Directeur général des élections.

À cet égard, l'institution dispose de pouvoirs de surveillance, de vérification et d'enquête. Elle veille aussi à informer le public et tous les acteurs concernés, en accordant une attention particulière aux directeurs généraux des commissions scolaires car ceux-ci sont appelés à jouer un rôle crucial dans l'application des nouvelles dispositions de la loi.

La commission scolaire, un substitut du Directeur général des élections

En sa qualité d'administrateur du financement électoral, le Directeur général des élections peut déléguer ses pouvoirs au directeur général d'une commission scolaire, bien qu'il reste en tout temps l'instance supérieure de surveillance et de contrôle. De fait, en raison des pouvoirs qui leur sont délégués, les directeurs généraux des commissions scolaires ont des responsabilités qui concernent :

- l'autorisation des candidats;
- la surveillance en matière de financement politique et de dépenses électorales;
- la vérification des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales des candidats;
- le remboursement des dépenses électorales à même le fonds général.

La démocratie scolaire prise au sérieux

Le législateur a prévu des sanctions pour les personnes, physiques ou morales, qui contreviendraient aux dispositions relatives au financement et aux dépenses électorales. Ces sanctions sont presque exclusivement des amendes, soit un minimum de 100 $ pour une personne physique et un minimum de 300 $ pour une personne morale. En cas d'irrégularités alléguées ou avérées, il revient au Directeur général des élections de faire enquête en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés.

Mais avant d'user de son pouvoir coercitif, l'institution mise d'abord sur l'éducation : celle de la population comme celle des acteurs de la scène politique scolaire. De même, l'application, à ce palier, de dispositions en matière de financement des candidats et de contrôle des dépenses électorales, témoigne d'un souci du législateur envers la démocratie scolaire.

Puisque les décisions prises au palier scolaire ont souvent des effets immédiats sur la vie des citoyens, il importe, en contrepartie, qu'un processus équitable et transparent préside à l'élection des décideurs. La participation populaire aux élections de même que la probité de l'administration scolaire ne pourront s'en trouver que renforcées.

5 Financement politique et référendums

Le référendum constitue un outil de consultation bien ancré dans les mœurs politiques de plusieurs pays. Il est utilisé par tous les paliers de gouvernement. Au Québec, le premier référendum provincial a eu lieu le 10 avril 1919. La population se prononce alors sur la question suivante : « Êtes-vous d'avis que la vente des bières, cidres et vins légers, tels que définis par la loi, devrait être permise? »

Depuis 1978, la Loi sur la consultation populaire édicte les règles de déroulement du référendum et en encadre les aspects financiers. Fortement inspirée de la Loi électorale, dont elle est un peu la sœur cadette, elle repose sur les mêmes principes d'équité et de transparence en matière de financement et de dépenses. Et à l'instar du scrutin électoral, l'administration et la surveillance du processus référendaire sont placées sous l'autorité impartiale du Directeur général des élections.

Toutefois, afin de mieux assurer le respect de ces principes d'équité et de transparence, le législateur a introduit dans la Loi sur la consultation populaire certaines particularités. Ainsi la nature des entités autorisées à se lancer dans la course, de même que les modalités de leur financement et du contrôle de leurs dépenses, diffèrent quelque peu selon que l'on soit en période référendaire ou en période électorale.

5.1 Les dispositions générales de la Loi sur la consultation populaire

Dans des buts d'efficacité et d'harmonisation aux mécanismes démocratiques existants, la plupart des dispositions de la Loi électorale établissant les modalités du scrutin prévalent à l'occasion d'un référendum. Ainsi, les deux lois partagent les mêmes définitions en ce qui concerne :

- la qualité d'électeur;
- la représentation électorale (la carte électorale);
- l'affichage et la publicité;
- les organes électoraux;
- la convocation des électeurs;
- la tenue du scrutin.

Le référendum : un calendrier en trois temps

Par contre, le calendrier référendaire n'est pas le même que le calendrier électoral. L'événement référendaire est découpé en trois périodes :

- La « période préréférendaire » commence le jour du dépôt, à l'Assemblée nationale, de la question (ou du projet de loi) soumise à la consultation, et se termine au décret gouvernemental. Cette période, d'une durée minimale de 18 jours, réserve aux débats parlementaires 35 heures distribuées entre le parti au pouvoir et les partis de l'opposition.
- Le décret gouvernemental marque le début de la période référendaire proprement dite. Le décret indique la date du scrutin. La campagne référendaire varie entre 33 et 39 jours et se clôt par le scrutin, qui se tient obligatoirement un lundi.
- Le jour du scrutin est suivi d'une « période postréférendaire » de 90 jours. Ce délai permet aux comités nationaux de déposer leurs rapports de dépenses réglementées qui seront vérifiés par le Directeur général des élections.

Un comité pour chaque option soumise

Par ailleurs, en période référendaire, l'organisation de notre système politique dominé par la logique partisane est quelque peu bouleversée car le scrutin ne vise plus à élire des représentants, mais à se prononcer sur une option. Et les options ne sont pas défendues par des partis politiques, mais par des comités qui se forment d'abord en Chambre. Au début du processus référendaire, ces comités, destinés à regrouper les tenants d'une option, sont provisoires. Chaque député peut joindre les rangs de l'un ou l'autre comité, mais sans égard au parti politique auquel il appartient. Ainsi, le député d'un parti prônant la légalisation du clonage humain pourrait fort bien, si cette question était soumise à la consultation populaire, rejoindre les tenants de la position inverse au sein d'un autre parti.

La loi réserve cinq jours, après l'adoption de la question, à la formation des comités provisoires. Au terme de ces cinq jours, le Directeur général des élections convoque une réunion de chaque comité provisoire au cours de laquelle les membres :

- nomment un président;
- adoptent une dénomination officielle;
- adoptent une réglementation interne.

Dès la satisfaction de toutes ces conditions, le comité provisoire devient le seul comité national qui véhicule une des options soumises.

5.2 L'avènement des comités « parapluie »

Le comité national, aussi appelé « comité parapluie », est la grande particularité de la Loi sur la consultation populaire. Ce comité est indépendant des partis politiques. Porte-parole officiel et fer de lance d'une des options référendaires en jeu, il fait campagne. Pour cette raison même il est autorisé, à l'instar d'un parti politique, à solliciter des contributions financières, à obtenir un financement de l'État et à engager des dépenses.

En créant cette entité propre à l'exercice référendaire, le Québec a puisé à même l'expérience britannique, qui a du reste inspiré dès la fin du XIX[e] siècle les fondements de notre législation électorale. Les comités nationaux sont apparus en 1975, à l'occasion du référendum sur l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun européen. Ce faisant, le législateur voulait permettre à tous les citoyens, y compris aux députés, de se prononcer en leur âme et conscience sur une question plutôt que de se rallier à une ligne de parti.

L'instauration du comité national constitue également un moyen d'assurer que la plus grande équité et la plus grande transparence possibles président à l'exercice référendaire. En effet, le comité national est une entité financièrement distincte des partis politiques; son existence commence au jour 1 de la campagne référendaire, et son compte doit alors être à zéro. De cette manière, toutes les options partent à armes égales. Et puisqu'on ne mélange pas deux comptabilités, soit celle d'un comité et celle d'un parti, le contrôle du financement et des dépenses s'en trouve facilité.

5.3 Financement et contrôle des dépenses en période référendaire

Lorsque le comité provisoire devient comité national, il peut s'engager dans la joute référendaire. Dès lors l'agent officiel doit ouvrir un compte au nom du comité dans un établissement financier ayant un bureau au Québec. Ce compte permet de conserver une trace de toutes les activités financières du comité. Par ailleurs, tout comme dans le cas d'un parti politique lancé en pleine campagne électorale, seuls l'agent officiel et ses agents locaux peuvent solliciter des contributions, autoriser des transferts de fonds et faire des dépenses.

Le financement populaire

Qu'on soit en référendum ou en élections, l'argent, dit-on, est le nerf de la guerre. Mais afin d'éviter qu'un comité national ne dispose de moyens disproportionnés ou qu'il ne devienne le relais d'un groupe de pression ou d'une entreprise, le législateur lui interdit les contributions de personnes morales. De fait, les grandes règles de financement qui s'appliquent au comité national sont similaires à celles se rapportant aux entités politiques autorisées, soit :

- des contributions limitées aux seuls électeurs, qui ne donnent cependant pas droit à un crédit d'impôt;
- un plafonnement des contributions à 3 000 $ par électeur, puisés à même ses propres biens, pour chacun des comités nationaux;
- la publication obligatoire de la liste des donateurs dont la contribution excède 200 $;
- la possibilité d'offrir un travail bénévole qui pourra ne pas être considéré comme une contribution.

La subvention de l'État : l'équivalent d'une subvention universelle

Contrairement au parti politique, le comité national a une durée de vie éphémère, strictement limitée à l'événement référendaire. Et au jour 1 de la campagne, on l'a vu, son compte doit afficher zéro. En contrepartie de cette obligation destinée à assurer une égalité effective des chances, l'État, d'entrée de jeu, verse dans les trois jours de l'émission du décret une subvention à chaque comité national.

Le maximum des dépenses réglementées dont peut disposer un comité national est fixé par la Loi sur la consultation populaire. Il est établi, en date de 2002, à 1 $ par électeur inscrit. Quant à la subvention de l'État, elle est fixée par l'Assemblée nationale et a, dans le passé, correspondu à la moitié de ce montant, soit à 0,50 $ par électeur inscrit. Cette subvention permet aux comités nationaux d'engager immédiatement la bataille sur le terrain et de lancer leur « machine » respective : logistique, embauche de personnel, frais courants de bureau, promotion, production de matériel

publicitaire, etc. En somme, le versement de la subvention de l'État à tous les comités nationaux constitue assurément le coup d'envoi de l'événement référendaire à la grandeur du territoire.

Contributions et partis politiques

Au référendum provincial de 1995, le Comité national pour le Oui et le Comité national pour le Non dépassaient chacun d'environ 5 000 000 $ pour mener campagne. La moitié de ce montant provenait de la subvention de l'État. Quant à l'autre moitié, elle provenait dans une certaine mesure des électeurs, mais surtout des partis politiques. De fait, pour chacun des deux comités, la contribution des partis se situait dans les 2 500 000 $.

En période référendaire, la Loi sur la consultation populaire permet en effet aux partis politiques de transférer des sommes aux comités nationaux. En outre, une seule limite est imposée à la contribution des partis : qu'elle n'excède pas 0,50 $ par électeur. De prime abord, cette pratique pourrait sembler une entorse au principe du financement populaire, duquel découle l'interdiction des contributions politiques versées par des personnes morales. Mais comme seuls les électeurs peuvent verser des contributions à un parti politique, les sommes que celui-ci fournit, sous forme de prêt ou de transfert de fonds, sont considérées comme du financement populaire.

Le contrôle des dépenses

Le versement d'une subvention couvrant, dans le passé, la moitié des dépenses autorisées du comité national, facilite grandement son existence et la réalisation de sa mission. Cette subvention directe et irrévocable constitue une différence de taille par rapport à la campagne électorale, où la moitié des dépenses électorales admissibles peuvent être remboursées après-coup. Mais cela n'implique pas un relâchement du contrôle des dépenses en période référendaire, bien au contraire.

De fait, la subvention de l'État a comme corollaire l'obligation de rendre compte. Le comité national doit ainsi produire, dans les 90 jours suivant la tenue du scrutin, un rapport de dépenses réglementées. Ce rapport permet au Directeur général des élections de juger de la conformité de chaque dépense déclarée. Il est accessible au public, ce qui s'inscrit dans le principe de transparence clairement affirmé par le législateur.

Déficit zéro

Un parti politique a le droit d'avoir des dettes, mais pas un comité national. Ce dernier peut contracter, auprès d'un parti politique, un emprunt à court terme, au taux du marché, mais devra le rembourser entièrement, capital et intérêts. C'est que le comité national, contrairement au parti politique, a une durée de vie strictement limitée à l'événement référendaire. Pour cette raison même, la Loi sur la consultation populaire ne lui permet d'enregistrer aucun déficit résultant du scrutin.

5.4 Un nouveau venu dans l'arène : l'intervenant particulier

Le contexte référendaire a conduit à des changements importants de la législation électorale. Jusqu'en 1998, la législation électorale interdisait qu'un tiers (une personne ou un groupe non autorisé par le Directeur général des élections) participe aux débats électoraux. La Loi sur la consultation populaire, quant à elle, obligeait l'affiliation à un comité national.

Or au cours de la campagne référendaire de 1992, un électeur, M. Robert Libman, estimait que son opinion politique était incompatible avec les principales opinions véhiculées par les comités nationaux du Québec. Il a contesté les dispositions législatives concernant l'intervention des tiers en invoquant une limite à sa liberté d'expression.

La Cour suprême du Canada devait rendre son jugement le 9 octobre 1997 (*Libman c. Procureur général du Québec* (1997), 3 R.C.S. 569). Tout en reconnaissant le caractère louable de la loi, les juges ont cependant reconnu aussi le droit à l'expression d'un pluralisme dans les opinions politiques. Le législateur québécois admet donc désormais, à certaines conditions, l'intervention de tiers en campagne référendaire, soit un électeur ou un groupe d'électeurs, qui estiment ne pas pouvoir faire valoir publiquement une opinion par l'entremise des comités nationaux.

L'opinion distincte et le privilège de publicité

Avant de prendre part publiquement au débat, l'électeur ou le groupe dont la majorité a la qualité d'électeur devra en obtenir l'autorisation, c'est-à-dire obtenir le statut d' « intervenant particulier », auprès du Directeur général des élections. Ce statut permet à un électeur ou à un groupe d'électeurs de faire valoir une opinion distincte ou marginale : la revendication du *statu quo* ou l'incitation à l'annulation du vote, par exemple. Il est toutefois impératif que l'intervention de l'intervenant particulier neutre ne serve pas les intérêts d'un comité national. En outre, la loi écarte d'emblée les requêtes non conformes aux exigences légales.

Quant aux dépenses permises à l'intervenant particulier, la loi fixe un plafond de 1 000 $. Ce montant est réservé exclusivement à la publicité de l'intervention particulière. En outre, l'intervenant particulier doit produire son rapport de dépenses dans les 30 jours qui suivent le jour du scrutin.

Bref, l'intervenant particulier neutre ne peut concurrencer un comité national sur son propre terrain, ni même engager de fortes dépenses afin de mener une campagne autonome. Même constitué en groupe, l'intervenant particulier n'est pas considéré comme une sorte de comité national marginal, il reste un cavalier solitaire.

5.5 Le Conseil du référendum : un tribunal spécial

De par son caractère provisoire et unique, l'exercice référendaire ne donne pas de deuxième chance d'exprimer son opinion. Et si la Loi sur la consultation populaire s'efforce d'énoncer clairement les règles du jeu, il peut arriver qu'un électeur s'estime lésé ou désavantagé.

C'est pourquoi, en matière judiciaire, la législation référendaire a instauré une instance supérieure exclusive : le Conseil du référendum. Ce conseil, composé de trois juges de la cour du Québec, dont un président, désignés par le juge en chef de cette cour, examine et tranche tout litige ayant trait à une consultation populaire et à l'application de la loi. Il constitue donc un tribunal permettant de contester judiciairement une décision rendue par l'institution ou toute autre requête soumise par une instance reconnue officiellement, par exemple la contestation des résultats référendaires, qui est réservée exclusivement au président d'un comité national. Le verdict rendu par le Conseil du référendum est final et sans appel. Le Directeur général des élections applique les dispositions de la Loi sur la consultation populaire alors que le Conseil du référendum interprète la loi et peut rendre une décision urgente afin de ne pas porter préjudice au demandeur.

L'exercice référendaire, on le voit, est étroitement encadré, tant en ce qui concerne l'action des comités nationaux qu'en ce qui a trait aux droits des électeurs. Cet encadrement constitue l'une des garanties solides que le référendum peut vraiment jouer son rôle d'outil de démocratie directe.

Hormis le plébiscite de 1942 sur la conscription, 61 ans se seront écoulés, depuis le premier référendum provincial de 1919, avant que le Québec ne connaisse un autre exercice référendaire. Ces exercices deviennent toutefois plus fréquents depuis 1980. Le contexte politique qui prévaut fait en sorte que le référendum a été jusqu'à maintenant plutôt relié aux questions d'ordre constitutionnel. Mais la complexité croissante des enjeux de société aidant, bien des sujets sensibles risquent, dans un proche avenir, de faire l'objet de référendums. Aussi l'équité et la transparence de l'exercice de consultation populaire constituent-ils des principes qu'il importe de préserver.

6 Le volet coercitif de la législation

[illegible]

[illegible]

[illegible]

6.1 Des pouvoirs utilisés avec mesure

[illegible]

Informer avant de sévir

Il reste que pendant plusieurs années, les enquêtes et les poursuites seront peu nombreuses. C'est que le Directeur général des élections, institution impartiale, porte en quelque sorte deux chapeaux. L'un consiste à assurer la formation de ses clientèles, soit les divers représentants et militants des partis politiques provinciaux et municipaux, notamment. L'autre consiste à appliquer la loi auprès de ces mêmes clientèles. Dans un premier temps, l'institution privilégiera donc le volet formation et éducation de son mandat, en cherchant davantage à responsabiliser les intervenants qu'à entreprendre systématiquement des procédures judiciaires, et cet esprit demeure aujourd'hui.

L'application de la loi

Bien qu'en matière de financement politique et de dépenses électorales, les principes d'équité et de transparence fassent largement consensus au sein de la population, des infractions sont inévitablement commises. Celles-ci peuvent être constatées à même les rapports financiers annuels et les rapports de dépenses électorales que les entités politiques soumettent à l'examen du Directeur général des élections. Par ailleurs, l'institution peut faire enquête à la suite de plaintes déposées par des citoyens, des organismes, des partis politiques et des médias, ou encore de sa propre initiative.

Ce sont bien sûr les années d'élections générales ou de référendum qui donnent lieu au plus grand nombre de plaintes. À cet égard, le référendum provincial du 30 octobre 1995 constitue sans doute un sommet. Plus de 400 plaintes liées aux différents aspects de la législation ont été déposées, soit deux fois plus que durant le référendum pancanadien de 1992 et que la moyenne enregistrée au cours des élections générales. Mais la mobilisation populaire massive (le taux de votation a dépassé 93 %), l'extrême polarisation du débat et l'émotivité ayant caractérisé l'événement ne sont certes pas étrangères à ce grand nombre de plaintes.

Toutes les enquêtes ne donnent pas lieu à une poursuite devant les tribunaux. Le Directeur général des élections décide d'entamer une poursuite selon les critères suivants :

- les faits reprochés constituent une infraction évidente;
- grâce aux informations recueillies (documents tels que rapports, factures et chèques, ou témoignages de personnes), une preuve convaincante peut être présentée au tribunal;
- l'infraction revêt un caractère d'exemplarité.

Lorsque des procédures judiciaires sont entamées, on constate que dans 65 % des cas, le contrevenant plaide coupable et paye son amende, ce qui met fin aux procédures. Lorsqu'aucun plaidoyer n'est enregistré ou qu'un plaidoyer de non-culpabilité est transmis, le dossier est transféré au tribunal pour audition.

Malgré le pouvoir coercitif qu'il possède, le Directeur général des élections vise d'abord à obtenir la collaboration des personnes concernées, dont plusieurs sont aussi des acteurs du système électoral. De fait il ne s'agit pas, pour l'institution, de multiplier les poursuites, mais de conserver la confiance des électeurs et de l'ensemble des intervenants politiques autant à l'égard de son rôle d'administrateur de la loi qu'à l'égard de son rôle d'enquêteur et de poursuivant.

6.2 Les principales infractions et les sanctions

En matière de financement politique et de dépenses électorales, la loi définit une série d'infractions. Voici les principales :

- Contribution d'un non-électeur;
- Contribution d'un électeur non à même ses propres biens;
- Contribution provenant d'un tiers versée par l'entremise d'un électeur;
- Solliciteur non autorisé par le représentant officiel;
- Dépense électorale non autorisée par un agent officiel;
- Dépense électorale : Prix différent du prix du marché;
- Dépense électorale : Exécuter une commande de dépense électorale qui n'est pas faite ou autorisée par un agent officiel;
- Rapport de dépenses électorales ou rapport financier non produit;
- Réclamation d'un fournisseur non acquittée avant la production du rapport de dépenses électorales.

Ces principales infractions sont commises tant au palier provincial que municipal. À l'exception des deux dernières infractions, qui sont liées au rapport de dépenses électorales et au rapport financier, les amendes applicables en vertu de la Loi électorale et de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités varient de 500 $ à 10 000 $.

À l'occasion d'une première infraction, la peine minimale est généralement demandée par le Directeur général des élections qui agit alors à titre de poursuivant. Lorsqu'une peine plus forte est réclamée, le juge tiendra compte des critères suivants :

- le fait qu'il s'agit d'une récidive;
- le statut du contrevenant;
- l'importance de la dépense ou de la contribution.

Un regard porté sur les statistiques colligées, au fil des ans, concernant les poursuites intentées par le Directeur général des élections, permet de dégager certaines tendances.

Ainsi, il appert que certaines infractions plus fréquentes il y a 15 ou 20 ans sont devenues beaucoup moins courantes. Par exemple, au palier provincial, le nombre de contributions dépassant le maximum permis, qui a été l'une des infractions les plus nombreuses dans le passé, est aujourd'hui très faible, sinon nul.

À l'opposé, certains types d'infractions à peu près inexistants il y a 15 ou 20 ans font l'objet d'un nombre croissant de poursuites. Bien qu'elles demeurent peu courantes en nombre absolu, on peut observer une légère tendance à la hausse au chapitre des contributions effectuées par un non-électeur par l'entremise d'une personne ayant la qualité d'électeur.

La publicité, les médias et la loi

Aux élections générales provinciales du 30 novembre 1998, les dépenses électorales de l'ensemble des entités politiques autorisées ont atteint les 15 millions $. Une grande part de cette somme fut d'évidence consacrée à l'achat de publicité dans les médias, ceux-ci jouant un rôle capital dans la diffusion de l'image et du message des partis et des candidats. En témoignent les dépenses en publicité des partis, qui ont triplé en 20 ans! Si la loi limite les dépenses électorales, c'est bien afin que l'exposition médiatique soit équitable pour tous. Par ailleurs, on constate peu d'infractions se rapportant à la publicité dans les médias. En matière de publicité, les infractions concernent surtout l'impression de matériel qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation de l'agent officiel ou qui n'est pas identifié selon les exigences de la loi.

Des sanctions administratives

La loi exige que les entités politiques produisent des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales à l'intérieur de délais précis. Un parti qui ne respecte pas ses obligations relatives à la production de ces rapports ou en matière de dépenses et d'emprunts peut se faire retirer son autorisation par le Directeur général des élections.

Le chef d'un parti peut quant à lui perdre son droit de siéger à l'Assemblée nationale si les rapports de son parti ne sont pas transmis dans les délais prescrits, et ce, tant que les rapports n'ont pas été produits.

La sévérité des amendes

Règle générale, l'électeur ou la personne morale coupable d'une première offense se verra imposer l'amende minimale. Il existe par contre des « facteurs aggravants » en vertu desquels le Directeur général des élections demandera une amende plus élevée : la récidive, donc, mais aussi le statut du contrevenant de même que le montant de la contribution ou de la dépense illicite.
L'amende imposée aux personnes morales est beaucoup plus importante car l'un des objectifs fondamentaux de la législation électorale québécoise est d'assurer aux citoyens la maîtrise des principaux leviers du pouvoir.

Une manœuvre électorale dite « frauduleuse », par exemple la production de faux rapports de dépenses ou de fausses factures, peut entraîner, pour une durée de cinq ans, la perte du droit de se livrer à un travail de nature partisane, de voter et d'être candidat à une élection, d'occuper une fonction dont la nomination est faite par décret du gouvernement ou par résolution de l'Assemblée nationale.

6.3 Des enjeux et des défis pour le législateur

En confiant à une seule institution les responsabilités d'administrer la législation électorale en même temps que celles d'enquêter et de poursuivre, le législateur québécois a certes innové car sans être unique, ce cumul de rôles n'est pas la règle. Le Directeur général des élections est en somme l'arbitre du système électoral et l'administrateur de la loi. Ainsi, pendant qu'à la lumière de son expertise, il émet des directives, propose des amendements et recommande au législateur des modifications à la loi afin d'en améliorer la portée et la rigueur, il doit composer avec des tendances juridiques ou autres qui risquent d'avoir des effets sur cette portée et cette rigueur.

L'influence des chartes

Au premier chef, les chartes québécoise et canadienne des droits et libertés posent des défis certains au législateur. Depuis l'avènement des chartes, la constitutionnalité des lois est soumise à l'appréciation des tribunaux; ces derniers ont désormais le pouvoir d'invalider toute disposition législative qui constitue une atteinte aux droits et libertés de la personne lorsque cette atteinte ne peut être considérée comme raisonnable dans une société libre et démocratique. L'avènement des chartes n'est pas récent. Toutefois, les citoyens ont commencé à les invoquer davantage à compter des années 1990, et cette tendance est à l'origine de nombreux changen nts à la législation.

En matière électorale, les contestations s'appuient le plus souvent sur les libertés d'expression et d'association. L'affaire Libman en est assurément la plus célèbre illustration. Dans cette cause, la Cour suprême du Canada a invalidé, en 1997, les dispositions de la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum qui interdisaient l'intervention des tiers en-dehors des comités nationaux. Seuls ces derniers étaient jusqu'alors autorisés à effectuer des dépenses pour promouvoir l'une des options soumises à la consultation populaire. En l'occurrence, les groupes ou les personnes voulant prendre part au débat devaient se rallier à un comité national. Or, Robert Libman a contesté ces dispositions en invoquant qu'elles allaient à l'encontre de la liberté d'expression.

Dans son jugement, la Cour suprême reconnaissait le bien-fondé des objectifs de la loi, soit de garantir l'égalité entre les options et d'éviter que le débat référendaire ne soit dominé par quelques personnes ou groupes fortunés. Les moyens pris par le législateur pour atteindre ces objectifs ont cependant été considérés comme trop restrictifs. Cette décision n'a toutefois pas altéré les bases de la loi québécoise référendaire. Des amendements apportés depuis permettent dorénavant aux tiers d'intervenir dans le débat référendaire en respectant des balises particulières.

La Cour suprême a souventes fois réaffirmé le caractère fondamental que revêt la liberté d'expression dans le domaine politique. Par différentes mesures de contrôle des dépenses électorales, le législateur québécois a de son côté voulu que les élections et les référendums soient des exercices pleinement démocratiques. Au législateur, l'affaire Libman rappelle combien est délicat l'équilibre entre libertés individuelles et équité du processus électoral.

Des obstacles à l'application de la loi

La notion de droits et libertés de la personne est aujourd'hui bien ancrée chez les citoyens qui sont devenus plus familiers avec l'esprit des chartes. Ce phénomène n'est pas sans avoir d'effets sur l'application même de la législation électorale.

De fait, les enquêteurs du Directeur général des élections sont de plus en plus confrontés aux réticences et aux hésitations, voire au refus de collaborer des personnes concernées et doivent parfois utiliser leurs pouvoirs de contrainte pour recueillir des informations.

Or, les tribunaux ont déterminé que dans la plupart des cas, ces pouvoirs de contrainte doivent s'exercer prudemment puisque les dispositions des chartes canadienne et québécoise demeurent et s'appliquent au Directeur général des élections.

Préserver l'équilibre des droits

Les principes d'équité et de transparence inhérents à la législation électorale ne sont certes pas incompatibles avec les droits et libertés individuels tels la liberté d'expression et le respect de la vie privée. La Cour suprême du Canada, on l'a vu dans l'affaire Libman, a d'ailleurs réaffirmé en 1997 la pertinence des principes fondamentaux de la loi. Pour le plus haut tribunal du pays, un financement politique dûment circonscrit et un contrôle rigoureux des dépenses électorales demeurent les garants de mœurs politiques saines. L'un des grands défis posés aujourd'hui au législateur réside assurément dans la préservation de cet acquis collectif, dès lors qu'il est soumis à l'épreuve des droits, libertés et intérêts individuels.

7 Le bilan du financement depuis 1978

Les dispositions sur le financement et le contrôle des dépenses électorales viennent de franchir leur quart de siècle. Elles auront certes entraîné des changements importants à la trésorerie des partis et permis que contrairement à la majorité des démocraties modernes, le Québec ait su éviter, et même transformer à son avantage les redoutables écueils du désintérêt des électeurs et de l'escalade incontrôlable des coûts.

Ainsi, les contributions financières versées chaque année par des milliers d'électeurs dynamisent les partis en favorisant le rayonnement et la promotion de leurs idées, autant à l'occasion des débats électoraux et référendaires qu'en temps ordinaire. Quant à l'aide complémentaire de l'État, elle déleste les principaux partis politiques des tracas des dépenses courantes de fonctionnement tout en procurant aux formations émergentes une plateforme de départ.

La combinaison de ces deux principales sources de financement des partis politiques consacre leur lien de pleine appartenance avec les citoyens. En dépit de l'augmentation substantielle du financement public, les partis politiques et les candidats n'ont cessé de compter sur le soutien populaire qui constitue toujours la plus importante source de leurs revenus.

7.1 Les points saillants du financement

Si on passe outre le référendum de 1980, l'année 1981 constitue le premier véritable test électoral pour les dispositions sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales. Cette année marque également un sommet historique dans le nombre des donateurs.

En effet, au cours de l'année 1981, un montant global de 6 372 287 $ a été versé en contributions, dons anonymes, admissions à des activités et adhésions. Un total de 184 533 reçus ont été remis à des électeurs qui ont versé des contributions en argent totalisant 4 402 037 $. Un nombre de 5 337 électeurs ont contribué pour des montants de plus de 100 $ totalisant 1 240 242 $.[5]

Près de 20 ans plus tard, soit au cours de l'année électorale 1998, le nombre de donateurs avait chuté de moitié. En revanche, au cours de ces deux décennies, la valeur moyenne des contributions n'a cessé de grimper, passant de 24 $ en 1981 à 171 $ en 2001.

Toute comparaison avec 1981 commande cependant des mises en garde, étant donné autant les nombreuses modifications apportées depuis à la législation que l'évolution de la situation socioéconomique à l'échelle nationale.

Les élections de 1985 se tiennent dans un contexte de morosité sociale et de forte décroissance économique amorcé dès 1982; les revenus tirés du membership et des contributions individuelles chutent alors considérablement. Le record de financement populaire de 1981, inégalé depuis, est peut-être davantage le reflet des valeurs propres à une époque qu'il ne témoigne de l'efficacité du système dans son ensemble.

Campagnes d'image, campagnes coûteuses

Cette baisse du militantisme politique, qui du reste affecte toutes les démocraties, a exigé des partis l'élaboration de nouvelles stratégies. Désormais, celles-ci misent davantage sur les campagnes d'image que sur les rassemblements de militants et autres activités susceptibles de mobiliser les troupes; la bataille se déroule dorénavant devant le petit écran. Mais les messages publicitaires télévisuels, réalisés à grands frais par des firmes de communications, grèvent le budget électoral des partis. Or, ce budget n'est pas élastique, puisque la loi plafonne les dépenses électorales en fonction du nombre d'électeurs inscrits.

Prenant sans doute en compte l'érosion du pouvoir d'achat des électeurs, et dans le but de maintenir l'autonomie financière des partis politiques eux-mêmes obligés de faire face aux contingences économiques et à l'augmentation des coûts relatifs à la promotion de leurs idées, le législateur accroîtra sensiblement la marge de manœuvre des partis et des candidats par diverses mesures. Ainsi :

- en 1989, la limite annuelle totale des contributions individuelles, jusqu'alors fixée à 3 000 $ à l'ensemble des partis politiques autorisés, est étendue à chacun des partis. Un donateur peut donc contribuer jusqu'à 3 000 $ à tous les partis politiques de son choix;

---

[5] Directeur général du financement des partis politiques, Assemblée nationale, Rapport annuel 1981-1982, Éditeur Officiel du Québec, 1982, p. 16.

- en 1992, le plafond des dépenses électorales des candidats passe de 0,80 $ à 1 $ par électeur inscrit et celui des partis, de 0,25 $ à 0,50 $ par électeur inscrit;
- toujours en 1992, les dépenses électorales des partis deviennent également assujetties au remboursement par l'État, à raison de 50 % des dépenses faites et acquittées conformément à la loi;
- en 1992 encore, l'allocation annuelle versée par l'État aux partis passe de 0,25 $ à 0,50 $ par électeur inscrit;
- en 2001, le crédit d'impôt maximal accordé aux donateurs passe de 250 $ à 300 $; la même année, le plafond des dépenses électorales des partis passe de 0,50 $ à 0,60 $ par électeur inscrit.

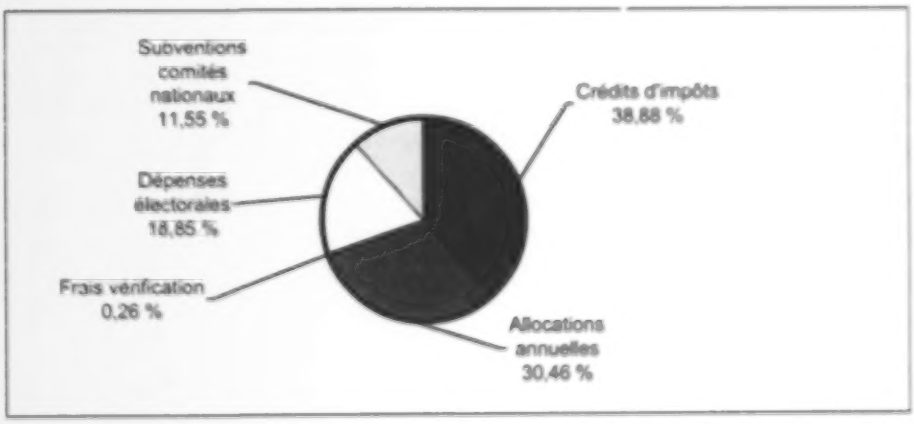
À la faveur des modifications aux règles du financement populaire et de l'augmentation substantielle de l'aide publique, les deux principaux partis, le Parti libéral du Québec et le Parti Québécois ainsi que leurs candidats, injecteront 7,6 millions $ en dépenses publicitaires aux élections de 1994, soit une fois et demie les 5,1 millions $ dépensés aux élections de 1985 !

La part de l'État en complément des contributions individuelles

La part de l'État, qui représente près de la moitié du financement politique total de 1990 à 2001, regroupe cinq postes budgétaires :

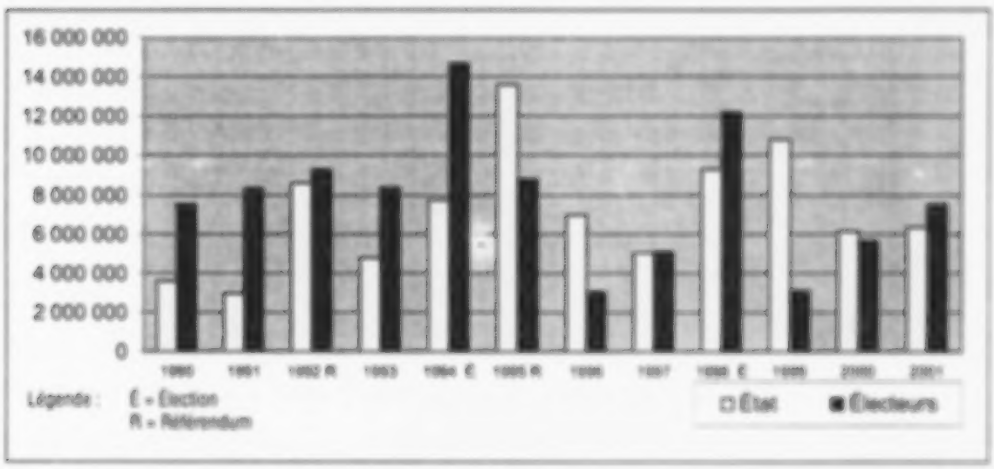
- allocation annuelle aux entités politiques autorisées;
- remboursement des frais de vérification;
- remboursement partiel des dépenses électorales;
- subventions aux comités nationaux;
- crédits d'impôts.

Composition moyenne de l'aide publique - 1990-2001



L'augmentation constatée l'année suivant un événement électoral se justifie par le remboursement des dépenses électorales engagées par les partis politiques, les candidats obtenant par ailleurs une avance sur le remboursement dès l'année du scrutin. Précisons en outre qu'à l'occasion d'un référendum, l'aide de l'État apparaît dans la même année civile puisqu'elle consiste en une subvention directe et non en un remboursement.

Financement public et populaire net - 1990-2001



Un financement public transparent

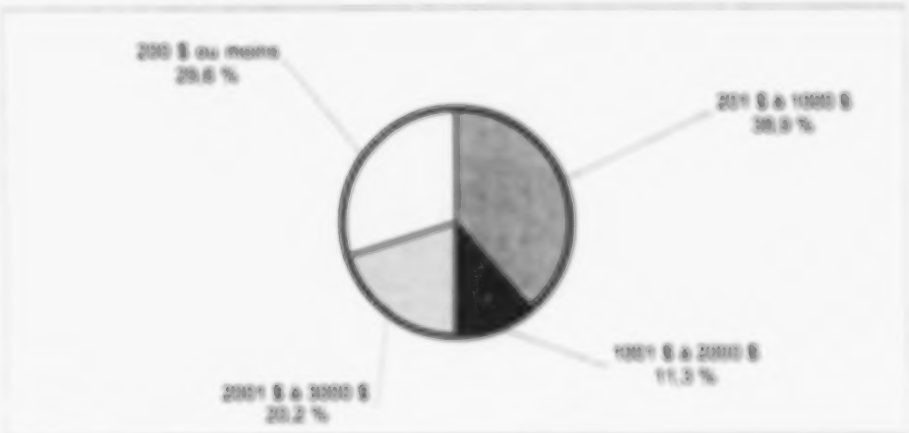
Les informations sur le financement politique sont de nature publique. Il est donc possible d'obtenir le détail des sommes versées annuellement, sous leurs différentes formes, à chaque entité politique : allocations annuelles, subventions aux comités nationaux, remboursement des dépenses électorales des partis et des candidats ainsi que crédits d'impôt accordés aux donateurs.

Des contributions par toutes les bourses

En dépit de la baisse du nombre de donateurs par rapport à 1981, les contributions de 200 $ ou moins représentent plus du tiers des ressources financières des deux principaux partis politiques. Ainsi, 105 190 donateurs ont contribué aux deux principaux partis aux élections de 1994, pour un total représentant 10,4 millions $. Si le nombre d'électeurs diminue, la portion la mieux nantie d'entre eux se montre toutefois plus généreuse, de telle sorte que la moyenne de la contribution a quadruplé pour s'établir à 171 $ en 2001.

Malgré l'augmentation de la valeur de la contribution financière des donateurs mieux nantis, les partis politiques peuvent compter sur l'appui fidèle et soutenu des donateurs à revenu modestes.

Répartition des contributions selon tranches - 2001



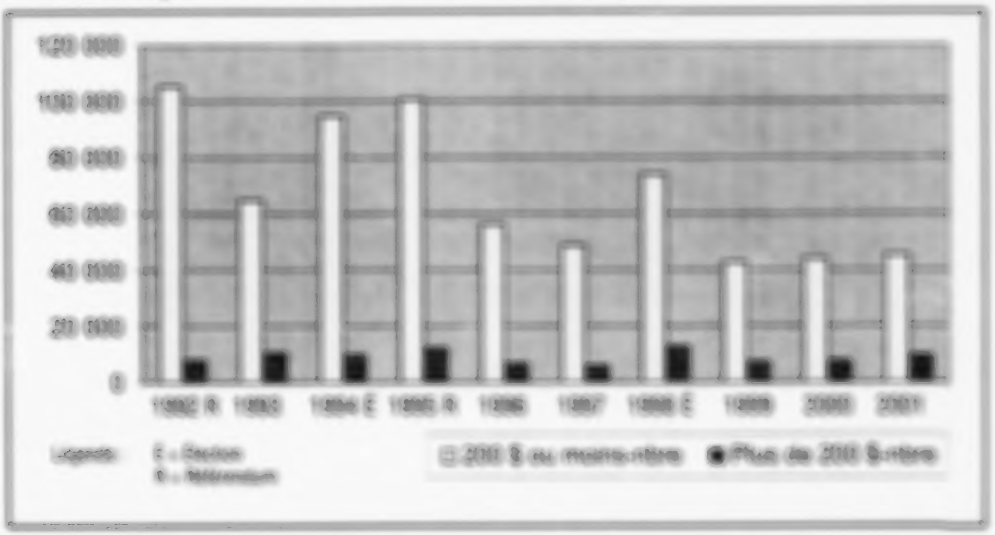
Le législateur distingue deux catégories de contributions individuelles :

- 200 $ ou moins,
- plus de 200 $.

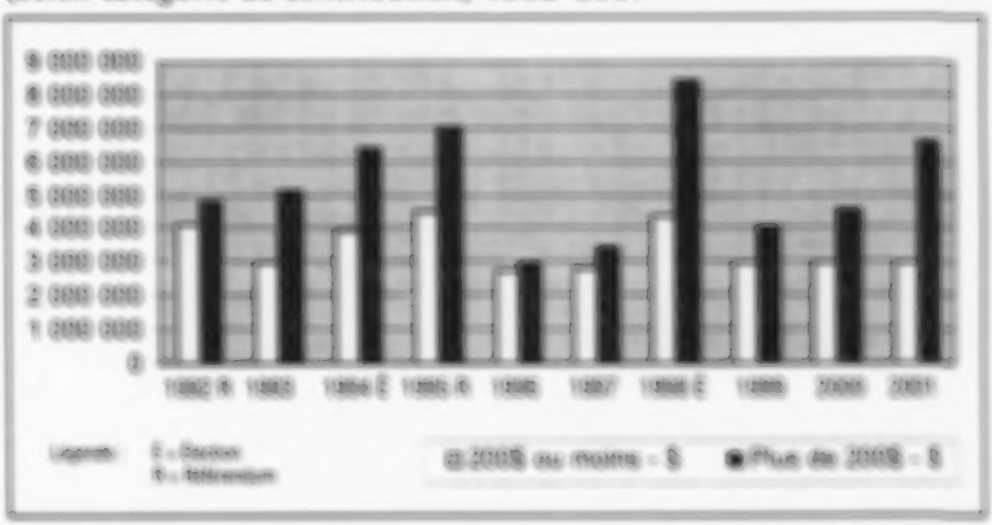
Même si toutes les contributions doivent être comptabilisées, seule l'identité des donateurs dont le total des contributions est supérieur à 200 $ fait l'objet d'une divulgation. Aussi les rapports financiers des entités politiques présentent-ils les contributions recueillies selon ces deux seules catégories. Toutefois, l'analyse de la composition du financement populaire peut être raffinée à l'aide d'autres données disponibles. Voici une analyse sommaire déduite de ces données collectées chez les deux principaux partis politiques représentatifs de la période étudiée :

- Les petites contributions, soit celles de 200 $ ou moins, comptent bon an mal an, depuis 1992, pour 39 % de l'ensemble des contributions des deux principaux partis politiques.
- La valeur moyenne annuelle des petites contributions : 3 468 426 $.
- Près de 10 % des contributions sont supérieures à 400 $ mais représentent 55 % de la valeur totale.
- Le nombre total des contributions grimpe en moyenne du tiers au moment des années électorales (É) et référendaires (R).
- Le nombre de contributions avoisine 50 000 depuis les élections générales de 1998. Ces données représentent la part brute de la participation populaire. Elles excluent les crédits d'impôt accordés.

Nombre de contributions versées
Parti libéral du Québec et Parti québécois
(selon catégorie de contribution) 1992-2001



Valeur des contributions versées
Parti libéral du Québec et Parti québécois
(selon catégorie de contribution) 1992-2001



Le crédit d'impôt, un incitatif fiscal égalitariste

En 2001, les contributions de 1 000 $ ou moins constituent plus des deux tiers (68 %) du total, alors que le crédit d'impôt, plafonné à 300 $, couvre une contribution maximale de 400 $. À l'autre extrême du spectre, près de 500 donateurs ont versé un total de 1 476 000 $, qui donnait droit à un crédit d'impôt global de 150 000 $.

Si l'on considère indifféremment l'ensemble des contributions, le ministère du Revenu du Québec a accordé 3 468 000 $ en crédits d'impôt à 40 138 contribuables, soit en moyenne 86 $ à chacun. Mais dans les faits, 9 donateurs sur 10 ne dépassent pas le montant de la contribution maximale donnant droit au crédit d'impôt. Cet incitatif fiscal encourage donc les contributions provenant des donateurs modestes, comme le voulait le législateur, et joue un rôle très marginal pour les donateurs mieux nantis.

Élections et référendums : des causes mobilisatrices

Les rendez-vous démocratiques suscitent toujours un vif intérêt des citoyens, qui se traduit par un plus grand nombre de contributions individuelles. Les référendums de 1992 et de 1995 ont drainé successivement près de 100 000 contributions, tout comme les années électorales de 1994 et de 1998. Ces augmentations, ponctuelles, s'expliquent autant par l'effort intense de sollicitation que par la contribution des donateurs réguliers et la participation d'autres électeurs. Ces hausses soudaines doivent sans doute être interprétées comme un symptôme positif témoignant de la crédibilité accordée par les donateurs aux partis politiques.

Les dons anonymes : la réalité derrière le mythe

La portion de revenus des partis provenant de dons anonymes n'atteint même pas un point de pourcentage. Ainsi, en 2001, le montant total des contributions recueillies par toutes les entités autorisées se chiffrait à 9 829 261 $, alors que la valeur totale déclarée pour les dons anonymes était de 18 557 $, et correspondait à une infime proportion de 0,13 % de l'ensemble des revenus.

Une diversification des modes de sollicitation

Afin de suppléer à la décroissance des contributions individuelles et du membership, car les cotisations et les revenus d'adhésion constituaient traditionnellement des sources de revenus non négligeables pour les partis, d'autres types d'activités de financement, du reste permis par le législateur dès l'instauration de la loi, se sont étendues au fil des ans. Ainsi les partis semblent miser davantage sur les coquetels-bénéfices, les conférences, les tournois de golf, qui constituent autant d'activités lucratives, mais légitimes, de financement populaire. Ces activités ont rapporté aux deux principaux partis 7 788 505 $ en 2001. La loi considère en effet la somme des revenus générés par ces activités comme des contributions individuelles.

De nouvelles cartes pour le financement des partis

Les Québécois ont de grands utilisateurs de cartes de crédit et de débit, dont ils se servent pour régler les achats et faire courants de la vie quotidienne, et un nombre croissant d'organismes, allant de la municipalité et entreprises, acceptent ces modes de paiement. Cette évolution peut également faciliter le financement des partis politiques. Depuis 2002, ils ont ainsi à recueillir les contributions versées par voie électronique pour les contributions de plus de 200 $.

7.2 Les technologies de l'information au service du citoyen

Partout à travers le monde, les nouvelles technologies de l'information permettent de redéfinir la gouvernance et favorisent le rapprochement du gouvernement avec ses citoyens et la prestation fondée de services : guichet unique, transaction électronique, formulaires, service de dépôt et orientation, numérisation des lois et publications gouvernementales, qui constituent autant de services à valeur ajoutée offerts à coût très bas.

Dans la poursuite efficace de ses moyens traditionnels de communication et d'éducation, le Directeur général des élections exploite les nouvelles technologies afin d'augmenter la diffusion de ses publications et en période électorale, de toutes les informations requises à l'exercice du droit de vote des citoyens. Le recours aux technologies apparaît comme un moyen de communication complémentaire, mais il ne se substituera pas aux autres médias et à l'utilisation du service postal dans ses campagnes d'information.

Une transparence accrue : la consultation en ligne

La divulgation de l'identité des donateurs aux partis politiques constitue la première de la transparence du financement populaire. À ce égard, le Web est un puissant moyen de diffusion des rapports financiers des unités autorisées. Déjà, le site Web du Directeur général des élections permet de consulter en ligne les rapports financiers et les listes des donateurs de plus de 200 $ par un ou plusieurs critères de recherche, soit :

- par année,
- par parti,
- par nom,
- par prénom,
- par montant de la contribution.

[illegible]

8 Le financement politique au Québec, au Canada et à l'étranger

Parce que l'exercice du pouvoir draine des capitaux et se nourrit d'influences, les régimes démocratiques se préoccupent depuis longtemps du financement des activités politiques. Ainsi dès 1854, une loi britannique anti-corruption fixe un plafond aux dépenses électorales des partis et des candidats tandis que dans les années 1920, l'Allemagne introduit la notion de financement de l'État. Au cours des 20 dernières années, plusieurs démocraties ont ainsi connu des scandales qui, parce qu'ils ont miné la confiance des citoyens envers les élus, ont présidé à des lois visant à rétablir la crédibilité du système.

Un petit tour du monde montre toutefois qu'en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales, le modèle québécois demeure à ce jour l'un des plus rigoureux.

8.1 Les contributions

Historiquement, les contributions des individus et des personnes morales constituent la première source de financement des partis politiques. Tous les régimes démocratiques se seront interrogés sur la définition à donner à la contribution, sur les donateurs autorisés, sur les montants permis. Les législations des différents États ont dû en somme cerner les questions *quoi ?*, *qui ?*, *combien ?*, et y ont apporté des solutions diverses.

Quoi ?

Outre le don d'argent, la législation québécoise estime, dans le calcul de la contribution, le prix d'un bien ou d'un service fourni à titre gratuit. Tel n'est pas le cas dans plusieurs États qui excluent certains services, et parfois même les biens, qu'ils soient fournis par un individu ou une personne morale. Une constante, toutefois, demeure : le travail bénévole n'est pas considéré comme une contribution.

Qui ?

Les législations québécoise et, depuis 2000, manitobaine demeurent les deux seules législations au monde à interdire les contributions des personnes morales et à exiger des donateurs qu'ils aient la qualité d'électeur. Si elle permet aux syndicats et autres associations de financer des partis, la France est pour sa part devenue, en 1995, l'un des seuls pays d'Europe à interdire les contributions des entreprises privées.

Le financement « étranger »

Au début des années 1990, le Royaume-Uni constatait qu'il était devenu victime de sa « popularité » outre-Manche : le plus gros du financement politique provenait en effet de l'étranger. Plusieurs États permettent ainsi des contributions de source étrangère. Phénomène impensable au Québec ! En 2001, le Royaume-Uni décidait de réserver ce « privilège » aux pays membres de l'Union européenne. De ce côté-ci de l'Atlantique, les provinces maritimes, la Colombie-Britannique et le Yukon acceptent des contributions de source étrangère si la société exerce des activités locales. Par contre, les États-Unis prohibent cette pratique de financement assimilée à une forme d'ingérence dans la conduite des affaires intérieures de la nation.

Combien ?

La fixation d'un plafond à la contribution constitue le moyen usuel pour dissiper les apparences de mainmise et d'influence exercées sur un parti par une personne physique ou morale. Toutefois, les plafonds varient considérablement d'une législation à l'autre. Au Canada, seul le Manitoba a adopté la formule du Québec, soit une limite de 3 000 $ par électeur et par année à chacune des entités politiques autorisées. Mais en fait, la plupart des autres provinces ne ressemblent guère au Québec.

Voici quelques exemples :

- L'Ontario établit le plafond de la contribution à 7 500 $ à chacun des partis. Il permet par surcroît une contribution de 1 000 $ à une association de comté et à un candidat de parti en campagne électorale, avec un maximum de 5 000 $ par année pour l'ensemble des associations et l'ensemble des candidats respectivement.
- En Alberta, la limite de la contribution est de 15 000 $ à chacun des partis au cours d'une année régulière, mais grimpe à 30 000 $ en année électorale. Sont toutefois soustraits de cette somme les montants versés au cours de l'année civile. S'ajoutent, comme en Ontario, des contributions directes aux associations de comté et aux candidats de parti.
- La Colombie-Britannique ne fixe aucun plafond aux contributions des personnes physiques comme à celles des personnes morales, et se rallie en cela à la législation fédérale.

Tableau IV
Dispositions sur le financement des élections au Canada[6]

Endroit	Plafonds des dépenses électorales	Plafonds des contributions par année ou par élection	Réglementation de la publicité par les tiers par année ou par élection	Période d'interdiction de publication	Restrictions sur les sondages d'opinion
Canada	○		○	○	○
Terre-Neuve-et-Labrador	○			○	
Île-du-Prince-Édouard	○				
Nouvelle-Écosse	○				
Nouveau-Brunswick	○	○		○	
Québec	○	○	○	○	
Ontario	○	○		○	
Manitoba	○	○			
Saskatchewan	○				
Alberta		○			
Colombie-Britannique	○		○	○	○
Territoire du Yukon					
Territoires du Nord-Ouest*	○	○		○	
Nunavut*	○	○		○	

Source : Adaptation du Compendium de l'administration électorale au Canada : Étude comparative

* Il n'y a pas de parti politique au niveau territorial aux Territoires du Nord-Ouest ni au Nunavut.

[6] Élections Canada, Perspectives électorales, mai 2002, p. 5.

Tableau V
Dispositions sur le financement public[7]

Endroit	Crédit d'impôt	Allocations annuelles aux partis politiques	Remboursement des dépenses électorales	
			Partis politiques	Candidats
Canada	○		○	○
Terre-Neuve-et-Labrador	○			○
Île-du-Prince-Édouard	○	○		○
Nouvelle-Écosse	○			○
Nouveau-Brunswick	○	○		○
Québec	○	○	○	○
Ontario	○		○	○
Manitoba	○		○	○
Saskatchewan	○		○	○
Alberta	○			
Colombie-Britannique	○			
Territoire du Yukon	○			
Territoires du Nord-Ouest*	○			
Nunavut*	○			

Source : Adaptation du Compendium de l'administration électorale au Canada : Étude comparative

* Il n'y a pas de parti politique au niveau territorial aux Territoires du Nord-Ouest ni au Nunavut.

[7] Élections Canada, Perspectives électorales, mai 2002, p. 7.

Des plafonds à géométrie variable

La France limite la contribution de la personne physique à 30 000 FF (soit environ 7 500 $CAN) à chaque parti. L'Allemagne ne fixe pas formellement de plafond, et permet de faire des dons au nom du conjoint, de la conjointe et des enfants. Les États-Unis ont quant à eux instauré un modèle mixte assez singulier : tandis que les personnes morales ne se voient imposer à toutes fins utiles aucune limite, la contribution de l'électeur est par contre plafonnée à un total de 25 000 $US par année, soit un maximum de 20 000 $US à un parti ou à l'ensemble des partis, et un maximum de 5 000 $US à une association d'intérêts appelée « comité d'action politique ».

8.2 Le financement public

Le financement de l'État, qui a commencé à se répandre, d'abord en Europe, durant la seconde moitié du xx^{e} siècle, est apparu aux régimes démocratiques comme l'un des moyens les plus pragmatiques, à la fois pour assainir les finances des partis politiques et leur assurer une certaine viabilité. Dans plusieurs États, le financement public constitue aujourd'hui une part significative de la trésorerie des partis.

Ici comme à l'étranger, il emprunte des formes similaires, soit :

- Subventions directes : allocation annuelle et remboursement partiel des dépenses électorales.
- Subventions indirectes : crédit ou remboursement d'impôt accordé aux contribuables, déductions diverses de dépenses engagées, exemptions fiscales, franchise postale.

L'importance du financement public varie selon les législations. À un côté extrême du spectre se trouvent l'Alberta et la Colombie-Britannique où la participation de l'État, minimale, se résume à un crédit d'impôt accordé aux contribuables. Avec sa législation qui prévoit allocation annuelle, remboursement des dépenses électorales et crédits d'impôt, le Québec constitue l'autre extrême.

L'allocation annuelle

L'allocation annuelle aux partis fut instaurée au Québec en 1975. Elle apparaît cependant comme une pratique exceptionnelle au Canada. Ainsi les partis politiques manitobains n'ont pas d'allocation malgré un encadrement semblable à celui du Québec, alors que l'Île-du-Prince-Édouard verse une allocation tout en permettant les contributions des personnes morales. Toutefois à l'instar du Québec, la plupart des gouvernements européens consacrent à l'allocation une enveloppe globale qu'ils divisent entre les partis en fonction des votes valides obtenus à l'occasion des dernières élections générales.

Le remboursement des dépenses électorales

La plupart des pays industrialisés accordent un remboursement partiel des dépenses électorales qui ne dépasse jamais 50 %, et fixent comme critère d'admissibilité l'obtention d'un certain pourcentage des votes valides. Depuis 1998, ce seuil, au Québec, est de 1 % des votes valides pour le parti et de 15 % pour les candidats, ce qui constitue l'un des plus bas pourcentages au monde. En effet si, en Allemagne, l'obtention de 0,5 % des votes valides suffit pour obtenir un remboursement des dépenses, le seuil est de 2,5 % en Suède, de 5 % en France et de 75 % à Taiwan !

Au Canada, la législation fédérale impose des plafonds aux dépenses des partis et candidats[8]. Les dépenses sont remboursées à une hauteur de 22,5 % dans le cas des partis et de 50 % dans le cas des candidats. En Europe, règle générale, les dépenses sont aussi plafonnées. Cependant, compte tenu des particularités des systèmes électoraux et du nombre d'habitants, les pays européens peuvent difficilement être comparés avec le Québec. Disons seulement qu'en France, le candidat à la présidence, parvenu au second tour de scrutin, peut dépenser jusqu'à 120 millions FF pour sa campagne, soit environ 30 millions $CAN.

Le prix de la démocratie américaine

Partout dans le monde, les moyens modernes de communication et les médias de masse ont entraîné une explosion des dépenses électorales. Les États-Unis battent assurément les records, avec une augmentation de 500 % du coût des campagnes électorales en 30 ans, taux d'inflation retranché ! Ainsi les élections au Congrès, en 1998, auraient coûté 500 millions $US, estiment les sources les plus conservatrices.

8.3 L'expression des tiers en campagne électorale

En Europe, aux États-Unis, voire au Canada, les « tiers » jouent un rôle important dans une campagne électorale. À cet égard le Québec se distingue car les tiers, c'est-à-dire les groupes ou les individus qui ne sont ni des partis ni des candidats, doivent au contraire s'en tenir à un rôle marginal.

Le législateur québécois ne permet que depuis 1998 la participation des « tiers », ou « intervenants particuliers », à une campagne électorale. Ceux-ci ont le droit de faire valoir une opinion politique, mais à des conditions strictes, afin que soit préservé le principe d'équité entre les partis et entre les candidats en matière de dépenses électorales. Ils doivent obtenir une autorisation, ne peuvent dépenser plus de 300 $ en publicité et font rapport, après la campagne, au Directeur général des élections.

[8] Le plafond des dépenses électorales d'un parti enregistré pour une élection est établi à 0,62 $ par électeur inscrit. Dans le cas d'un candidat, les dépenses sont plafonnées à 2,07 $ pour les premiers 15 000 électeurs inscrits, 1,04 $ pour les 10 000 suivants et 0,52 $ pour le reste.

Au Québec, l'intervention particulière sert à diffuser une opinion distincte sur un sujet d'intérêt public, que ne défend aucun des partis ou des candidats en lice. D'autres États ont élaboré une notion de tiers qui témoigne d'une vision fort différente.

Une définition vaste

Aux États-Unis et en Europe, sont considérés comme des tiers tous les types de groupes qui ne constituent ni des entités politiques autorisées, ni des sociétés privées, ni des syndicats. Appartiennent ainsi à la catégorie des tiers les associations à caractère idéologique, ou encore les groupes de pression et d'intérêt. Règle générale, ces tiers sont associés à un parti politique ou à un candidat. Ils s'appellent « comités d'action politique » aux États-Unis et « fondations » en Europe occidentale.

L'argent des tiers

Comités d'action politique et fondations disposent de moyens considérables étant donné leurs sources de financement. Bénéficiant des contributions des citoyens et de celles des personnes morales, les comités américains consacrent au total plusieurs centaines de millions de dollars à la publicité électorale. Par l'entremise des comités, les personnes morales se trouvent quant à elles à financer les campagnes électorales.

Tout en ayant elles aussi accès aux contributions des personnes physiques et morales, les fondations allemandes, les « Stiftungen », obtiennent pour leur part une subvention de l'État. Les fondations politiques sont habituellement des organisations liées à un parti politique, même si elles possèdent un statut juridique distinct. Ces fondations effectuent généralement du travail qui joue à l'avantage du parti apparenté sans être une action de propagande électorale proprement dites. Leur rôle politique est explicitement reconnu car ce financement public est distribué en fonction de la représentation, au Bundestag (le Parlement allemand), des partis auxquels les fondations sont liées. En 1993, le gouvernement leur octroyait 326 millions DM, soit environ 264 millions $CAN. La majeure partie de cette somme était partagée entre les cinq principales Stiftungen.

La France, l'Italie et la Suède, notamment, ont des fondations similaires, profondément enracinées dans la tradition, qui interviennent à des degrés divers sur la scène politique. Elles constituent en quelque sorte des véhicules discrets, mais tout à fait légitimes, de financement des partis et des candidats.

La législation fédérale canadienne réglemente plus étroitement l'intervention des tiers. Ces derniers, qui peuvent être comme aux États-Unis et en Europe des associations ou des groupes, doivent obtenir une autorisation pour engager des dépenses de plus de 500 $. Un plafond est par ailleurs fixé aux dépenses des tiers : à 150 000 $ au niveau national, et à 3 000 $ par circonscription. Ces montants sont indexés selon la loi.

8.4 La divulgation des contributions : des modèles variés

Principe fondamental poursuivi par plusieurs législations électorales, la transparence exige que partis et candidats se soumettent à des mécanismes de reddition de comptes et de divulgation des sources de financement. À cet égard le Québec, qui demande aux entités politiques de produire des rapports financiers détaillés et des rapports de dépenses électorales accessibles au public, possède assurément l'une des législations les plus rigoureuses au monde.

De fait, si la divulgation des contributions politiques et des dépenses électorales est reconnue comme une pratique légitime et servant l'intérêt collectif, elle est interprétée et appliquée diversement, selon les législations. Voici comment certaines législations ont résolu cette question.

Le modèle du gouvernement fédéral

Bien qu'elles ne se voient imposer aucun plafond de contribution, les entités politiques fédérales doivent cependant produire un rapport financier annuel divulguant l'identité de tout donateur dont la contribution est de 200 $ ou plus. Le rapport mentionne les nom et adresse du donateur dans le cas d'un particulier, et la dénomination de la raison sociale ainsi que l'identité du principal administrateur dans le cas d'une entreprise, d'un syndicat ou de toute autre organisation. Les entités politiques doivent également faire un rapport de dépenses électorales puisque celles-ci sont partiellement remboursées par l'État.

Le modèle américain

Aux États-Unis, il s'avère plutôt difficile d'établir un portrait financier juste des partis politiques, notamment en raison de la complexité de la législation. L'obligation de divulgation concerne les dons de 200 $US ou plus, et les partis doivent fournir des informations détaillées sur l'identité des donateurs. Cependant, la divulgation des sources de revenus ne vaut qu'à l'occasion des élections fédérales, ce qui du coup entrave considérablement la possibilité de suivre l'historique financier des partis. De plus, entreprises et syndicats peuvent verser aux comités d'action politique, à des fins publicitaires, des sommes considérables qui ne seront pas déclarées, et qui soutiendront la campagne des partis et des candidats.

Le modèle britannique

Au Royaume-Uni, le mécanisme de divulgation des contributions est des plus particuliers. D'abord, toute contribution supérieure à 200 £, soit environ 500 $CAN, doit apparaître au bilan annuel des entités politiques. Cependant, ces mêmes entités ne sont pas tenues de divulguer l'identité des donateurs. En outre, lorsque la contribution excède 5 000 £, soit environ 12 500 $CAN, la responsabilité de la divulgation incombe au donateur lui-même, qui n'est toutefois pas obligé de révéler le montant exact, ni le parti bénéficiaire de la contribution. Les entreprises privées doivent quant à elles inclure dans leur rapport annuel le montant de leurs contributions aux partis.

8.5 Financement politique : des moyens différents au service d'objectifs similaires

En 1977, l'introduction, dans la législation électorale québécoise, de mesures d'encadrement strictes du financement politique et des dépenses électorales, visait à restreindre les risques de corruption et à promouvoir l'équité, c'est-à-dire à réduire les disparités entre les organisations politiques.

L'assainissement des finances des partis et des mœurs électorales est sans conteste un but que partagent les grandes démocraties. Les moyens pour y parvenir, on l'a vu, varient selon les États, et sont en définitive indissociables d'une culture politique donnée.

Au cours des 20 dernières années, plusieurs États ont resserré leur législation : une tendance accentuée par une série de scandales auxquels peu d'États ont échappé. Il faut peut-être en déduire que les dispositions québécoises en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales, parce qu'elles limitent les possibilités d'abus, ont en quelque sorte joué un rôle préventif.

Les législations électorales doivent également favoriser l'action politique des partis de même que la mobilisation des citoyens au processus démocratique. Des dispositions trop rigides risquent de nuire à cette action, des dispositions trop flexibles risquent de paver la voie à une corruption qui discrédite le système électoral. Pour les années à venir, le défi des différentes législations, y compris celle du Québec, sera de maintenir un juste équilibre entre des mesures de contrôle des entités politiques et des mesures susceptibles d'assurer une démocratie effective.

Annexe

- Chronologie du financement politique

Chronologie du financement politique

Loi de 1873

Dès 1873, le législateur établit des règles relativement strictes de contrôle des dépenses électorales des candidats à une élection provinciale.

Cette loi prévoit aussi l'obligation pour tout candidat d'avoir un agent qui est tenu d'ouvrir et d'tenir des dépenses électorales au nom du candidat. L'agent doit produire un rapport complet des dépenses électorales accompagné de toutes les pièces justificatives pertinentes. Les contrevenants à la loi s'exposent à des sanctions monétaires ou d'emprisonnement.

Loi de 1895

La fixation d'un plafond de dépenses électorales, l'intérêt manifesté pour le contrôle des fonds électoraux et la publication des rapports de dépenses électorales caractérisent cette loi.

La loi de 1895 comporte des sanctions très sévères pouvant aller de l'emprisonnement avec ou sans travaux forcés.

De 1908 à 1963

Cette période se caractérise par un délestage et une érosion progressive des mécanismes de contrôle des dépenses électorales.

En 1963

La limite des dépenses électorales est abolie et le candidat n'est plus astreint à nommer un seul agent responsable de ses dépenses électorales.

En 1970

Un candidat n'est plus tenu d'avoir un agent responsable de ses dépenses électorales.

En 1976

Le gouvernement abolit l'obligation de présenter un état des dépenses électorales.

De 1960 à 1976

Malgré que la Loi électorale de 1963 comporte une importante section sur les dépenses électorales et que des sanctions et des peines plus sévères y soient prévues, les mécanismes d'application concrète de cette loi manquent de rigueur.

En 1963

La Loi électorale oblige les partis et candidats à nommer un agent officiel, les dépenses électorales doivent être déclarées dans un rapport dont un sommaire était rendu public, les dépenses électorales sont de nouveau limitées. Cette loi se caractérise par un remboursement partiel par l'État des dépenses électorales.

En 1975

Une loi assure désormais aux partis politiques représentés au Parlement une forme de financement public par le biais d'une allocation.

Le 26 août 1977

Sanction de la Loi régissant le financement des partis politiques, adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale du Québec.

Cette loi vient marquer un point tournant du financement dans le cadre du processus politique au Québec.

Deux principes fondamentaux sont sous-jacents à cette réforme du financement politique au Québec : TRANSPARENCE et ÉQUITÉ. Les objectifs fondamentaux poursuivis par la loi de 1977 sont les suivants :

1. Permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques.
2. Assurer le contrôle de ce financement par la divulgation des revenus et des déboursés des partis politiques.
3. Encourager les contributions modestes et diversifiées.
4. Susciter la participation des partis politiques.
5. Investir le directeur général du financement des partis politiques d'un double rôle de contrôle et d'information.

Le 23 juin 1978

Sanction de la Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes.

Cette loi s'applique de façon obligatoire dans les municipalités où a lieu une élection générale en 1978 et dont la population est de 100 000 ou plus (soit Montréal et Longueuil) ainsi que dans celles de 20 000 ou plus qui décident de s'y soumettre, c'est-à-dire Saint-Léonard et Pointe-aux-Trembles).

Somme toute, cette loi transpose au palier municipal, avec certaines adaptations, les mêmes principes prévalant à l'échelon québécois quant à la réglementation des dépenses électorales.

Juin 1979

L'Assemblée nationale du Québec étend l'application de la Loi concernant les élections dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes aux municipalités de 20 000 habitants ou plus où des élections générales doivent se tenir en 1979, soit 13 municipalités. À cette époque, 55 municipalités regroupant une population totale de plus de 3,6 millions répondent à cette exigence.

Juin 1980

Toutes les municipalités de 20 000 habitants ou plus sont assujetties à la loi.

Le 16 décembre 1982

Un événement majeur vient transformer l'organisation de l'administration des élections au Québec, soit l'adoption de la Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral.

À compter de son entrée en vigueur le 1er janvier 1983, cette législation vient confier au Directeur général des élections la responsabilité d'administrer les dispositions relatives au financement des partis politiques provinciaux et municipaux, fonction assumée depuis 1977 par une organisation distincte, le Directeur général du financement des partis politiques.

Le 21 décembre 1984

Sanction d'une nouvelle Loi électorale qui intègre en une seule loi la Loi électorale, la Loi sur les listes électorales et la Loi régissant le financement des partis politiques.

Le 23 juin 1987

Sanction de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, entrée en vigueur le 1er janvier 1988.

Septembre 1998

Modification apportée à la LERM pour assujettir toute municipalité de 10 000 habitants ou plus aux règles portant sur le financement et le contrôle des dépenses électorales.

Septembre 1999

Modification à la LERM pour assujettir toute municipalité de 5 000 habitants ou plus aux règles portant sur le financement et le contrôle des dépenses électorales.

Juin 2002

Modification de la Loi sur les élections scolaires afin d'introduire un régime simplifié de financement politique et de contrôle des dépenses électorales au palier scolaire.

Références bibliographiques

Chapitre 1 - Historique du financement des partis politiques et du contrôle des dépenses électorales au Québec

HAMELIN, Jean et Marcel, *Les mœurs électorales dans le Québec, de 1791 à nos jours*, Montréal, Éditions du Jour, 1962.

ANGELL, Harold M. « Évolution et application des lois électorales du Québec sur les finances politiques », [...] 1967, pp. 300-344.

ASSEMBLÉE NATIONALE. *Journal des débats*, Deuxième session – 31e législature, mai 1977 à août 1977.

Chapitre 2 - Financement politique et contrôle des dépenses électorales : les dispositions actuelles

Pour ce chapitre, les sources principales sont constituées des différentes versions de la Loi électorale, y compris la plus récente.

Chapitre 3 - Les élections municipales

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, 2002, 238 p.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Réflexions sur le financement politique municipal au Québec, rapport détaillé*, Québec, 1998, 194 p.
www.dgeq.qc.ca (pour données sur l'historique des municipalités assujetties aux dispositions sur le financement et le contrôle des dépenses électorales).

Chapitre 4 - Les élections scolaires

ASSEMBLÉE NATIONALE, Loi 59, 6 déc. 2001

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Dispositions législatives et règles applicables lors des premières élections des commissions scolaires nouvelles*, Directeur général des élections du Québec, 1998, 60 p.

Sites internet

Fédération des commissions scolaires du Québec :
http://www.fcsq.qc.ca/Commissions/Commissaires/plus04.html

http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fr/cgi/telechage.cgi/59F0201.PDF?table=gazette_pdf&doc=59F0201.PDF&gazette=4&fichier=59F0201.PDF

Ministère de l'Éducation du Québec : http://www.meq.gouv.qc.ca

Chapitres 5 et 6 **Financement politique et référendums - Le volet coercitif de la législation**

ASSEMBLÉE NATIONALE. *Loi modifiant la Loi électorale, la Loi sur la consultation populaire et d'autres dispositions législatives*, Éditeur officiel, 1998.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES. *Rapport annuel 1979-1980*, 1980

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES. *Rapport annuel 1980-1981*, 1981

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES. *Rapport annuel 1981-1982*, 1982

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC.
Rapport annuel 1996-1997, 1997
Rapport annuel 1997-1998, 1998
Rapport annuel 1998-1999, 1999
Rapport annuel 1999-2000, 2000
Rapport annuel 2000-2001, 2001

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *La consultation populaire au Canada et au Québec*, 3e éd., Québec, février 2000.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum*, Québec, 1995.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum*, Québec, 2001.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Extraits de la Loi électorale : Intervenants particuliers*, Québec, 1999.

ÉDITEUR OFFICIEL. *La consultation populaire au Québec*, Québec, 3e trimestre 1997.

CÔTÉ, Pierre-F. *Rapport de Pierre-F. Côté, c.r., sur le jugement de la Cour suprême dans l'affaire Libman et sur d'autres dispositions législatives*, Québec, Les Publications du Québec, 1998, 22 p.

Chapitre 7 - Le bilan du financement depuis 1978

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Les Rapports financiers des partis politiques au 31 décembre 2001,* DGEQ, mai 2002.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Les Rapports financiers des partis politiques : 1996,* Service de la vérification - Financement, 1997.
www.dgeq.qc.ca : Fichier téléchargé : liste_donateur_parti_2001-dgeqweb-doc

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Statistiques et renseignements additionnels : divulgation des rapports financiers des partis politiques. Exercice clos le 31 décembre 2001,* Direction du financement des partis politiques, mai 2002.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Plan stratégique 2001-2005,* Directeur général des élections du Québec, 2001, p. 6.

STATISTIQUE CANADA. Septembre 2001, No 5. http://www.vsi-isbc.ca/fr/pdf/updatesept.pdf

Chapitre 8 - Le financement des activités politiques au Québec, au Canada et à l'étranger

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Compendium de l'administration électorale-Financement des élections, partie G., 2002.*

MOWREY, Tim et Alain PELLETIER. *Le financement des élections au Canada,* Élections Canada, vol. 4, n° 1, mai 2002, pp. 2-8.

BRIFFAULT, Richard. « Argent flou, publicité idéologique et législation américaine sur le financement électoral », *Élections Canada,* vol. 4, n° 1, mai 2002, pp. 9-14.

LACHAPELLE, Guy et Céline ROEHRIG. « La loi britannique sur les partis politiques, les élections et les référendums », *Élections Canada,* vol. 4, n° 1, mai 2002, pp. 15-21.

Sites internet

Directeur général des élections du Québec
http:// www.dgeq.qc.ca

Général
http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei60.htm
http://www.aceproject.org/main/french
http://www.jean-jaures.org/Fonda/Frame377902.html

Allemagne
http://www.bundestag.de/htdocs_f/banqd/finance/finance_1.htm

Australie
Commission électorale australienne : www.aec.gouv.au

Canada
Élections Canada : www.elections.ca

Etats-Unis
Federal Election Commission (FEC)

http://www.fec.gov/pages/fecfeca.htm

France
http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/0401-NXELC101.html
http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections/tout_savoir_sur_les_elections/legis2002/doss5
http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections/tout_savoir_sur_les_elections

Royaume-uni
http://www.electoralcommission.gov.uk/factsheets.htm

Jugements

Libman c. Procureur général du Québec, (1997) 3 R.C.S. 569.
Hébert c. Procureur général du Québec, (1999) R.J.Q. 267 (C.S.).

DGE-6350.8 (03-01)

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC